



ЗЕМЛЯ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ДОКТРИНІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

ТЕРТИШНИК Володимир Митрофанович - доктор юридичних наук, професор, академік Академії політичних наук України (Університет митної справи та фінансів)

УДК 343.98.

У статті розкриті проблеми забезпечення юридичної визначеності та розвитку інтегративних засад правової держави з урахуванням міжнародних правових стандартів та прецедентної практики Європейського суду з прав людини, подані пропозиції щодо забезпечення права на волю і землю, запропоновані концептуальні моделі конституційних норм.

Ключові слова: земля, воля, прецедент, юридична визначеність, верховенство права.

Постановка проблеми

Земля і воля є одними з найбільших цінностей українського народу, право, на які він невтомно і мужньо з жагою до життя виборював з давніх часів і дотепер, відстоював в лихоліттях історії, має зберегти для своїх нащадків сьогодні. Ці цінності потребують сьогодні більш чіткого законодавчого визначення та закріплення в національній системі права та удосконалення механізмів надійного захисту з урахуванням міжнародно-правових актів та правових позицій Європейського суду з прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій розкриває наявність проблем реалізації принципу верховенства права для захисту найбільших цінностей людини, в тому числі права на землю і волю, та розмаїття думок учених у ході їх висвітлення [6-21].

Мета статті – визначення основних алгоритмів розвитку доктрини земельного пра-

ва в контексті національної стратегії державотворення.

Виклад основного матеріалу

На добротних українських землях нашому народу дісталась нелегка доля боротьби за землю і волю. Принагідно нагадаємо, що у 1594-1596 рр. сотник Запорізької Січі Северин Наливайко підняв найпотужніше повстання, яке охопило території від Волині на заході до Чернігова та м. Лубни на сході, від Молдавії на півдні до Мінська і Могильова на півночі. Повсталі вимагали дати їм 3 види «волі», як її розуміли в ті роки: 1) жити, оскільки польський шляхтич мав право забити до смерті свого кріпака; 2) мати свою землю і господарювати на ній (усі тогочасні землі перебували у володінні шляхтичів); 3) свободи віросповідання.

Земля і люди є найбільшими скарбами нашого суспільства. Питання розпорядження землею є питанням стратегічним, питанням державотворення і питанням державної безпеки.

Пропаганда продажу землі рівнозначна пропаганді продажу свободи. Якщо віртуально допустити реалізацію концепції продажу землі, то саме питання, «хто буде продавати землю і куди дінуться гроші від її продажу», майже риторичне... Досвід розпродажу заводів відомий. Розпродаж землі, якщо це допустити на віртуальному рівні, то буде здійснюватися з урахуванням офшорних накопичень капіталів не гектарами, а областями, з подальшим розпадом держави

на удільні князівства. Це в історії уже було і називалось періодом «феодальної роздробленості». Що було потім, теж відомо. Прийшли монголо-татари Що було далі, теж відомо.... прийшли сектанти ідеї «хто був нічим, той стане усім»... «Нічим» були ледарі, дебіли, п'яниці, рахітики... Ці «новатори», під гаслами «землю – селянам», організували масштабний голодомор і геноцид народу.

Реалізуючи гасла «розрушимо все до самих до підвалів», більшовизм пронісся над добротними землями, наче смерч, знищуючи на своєму шляху до самого фундаменту надбудови старого суспільства і держави, пролетів наче ординське плем'я, витоптавши навіть паростки гуманістичної цивілізації. Оті «ніхто» передавали в спадщину своїм політичним внучатам не тільки свої «достоїнства», а й свої здобутки у владі, яка з роками все більше ставала основним засобом збагачення. Реалізована вождями концепція держави століття поспіль врешті-решт завершилась так званою «перестройкою», спробами реверсного руху, особливо в питаннях власності. Нові партії з більшовицьким запалом готові реалізувати «нові» (давно забуті) гасла, в тому числі і «землю селянам». І чим менше залишається селян, тим все частіше і радикальніше ставиться питання гарантування для них власності на землю...

Народ України не може дозволити собі ходити по колу століттями. У нас немає права залишити внуків і правнуків без своєї землі.

Земля і воля народу є тісно пов'язаними. Важко уявити волю без своєї землі під ногами, та й земля без волі може бути хіба що у кріпаків та батраків.

Здобутком народу України є положення ст. 13 Конституції України – «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією».

Незважаючи на це, окремі політики все частіше ініціюють питання продажу землі. До цієї проблеми залучили навіть поважну міжнародну організацію – Європейський суд з прав людини, позиція якого у справі «Зеленчук і Цицюра проти України» все більше привертає увагу дослідників правничої проблеми. Парадокс у тому, що невдоволення заявників до ЄСПЛ пов'язане з тим, що вони не можуть продати землю, а точніше землю, якої не купували, але бажають продати, землю, яка задаром їм дісталась, якої вони самі не обробляють і не знають, як це робити, але воліють мати з цієї скарбниці якомога більший зиск.

Проблема посилюється ще й тим, що ринок землі поспішають запроваджувати без забезпечення функціонування повноцінного державного земельного кадастру, який має створити єдину національну геоінформаційну систему відомостей про землі України, їх цільове призначення, кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами та обмеження у їх використанні.

У справі «Зеленчук і Цицюра проти України» (Заяви N 846/16 та N 1075/16, остаточне рішення 22 серпня 2018 року) [4], ЄСПЛ розглянувши обставини спору, установив наступне.

З обставин справи відомо, що заявники ніколи не працювали на землі. Мати однієї з заявниць (Софія Степанівна Зеленчук) у грудні 1996 року отримала земельну частку (пай) у с. Копиткове Здолбунівського району Рівненської області. 13 серпня 2007 року заявниця як спадкоємець отримала державний акт на право власності на цю землю. Другий заявник (Віктор Антонович Цицюра) у листопаді 2004 року теж успадкував пай земельного наділу, а 27 березня 2008 року Збаразька районна державна адміністрація виділила йому 3,41 гектара землі сільськогосподарського призначення для товарного сільськогосподарського виробництва. 22 липня 2008 року він отримав державний акт на право власності.

Земля заявників підпадає під дію законодавчих обмежень щодо відчуження та зміни цільового призначення.

Варто наголосити, що Закон України від 18 січня 2001 року № 2242-III забороняв до прийняття нового Земельного кодексу України відчуження земельних часток (паїв), окрім випадків спадкування та вилучення для суспільних потреб.

Вартує уваги прийняття 25 жовтня 2001 року нового Земельного кодексу України. При його обговоренні депутат В. Асадчев висловив своє занепокоєння у зв'язку з тим, що у випадку прийняття норм Кодексу щодо передавання землі у приватну власність утворюються десять латифундистів, а решта населення перетвориться на батраків, а пані К. Ващук, голова Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин, зазначила, що з метою вирішення питань, аналогічних тим, що були порушені депутатом, проект зупиняв дію всіх положень щодо продажу землі, доки не будуть прийняті закони про створення земельного кадастру та не буде створено державний земельний банк [5].

Наразі перехідні положення Земельного кодексу України забороняють відчуження у будь-який спосіб земель сільськогосподарського призначення, крім випадків спадкування, обміну та вилучення для суспільного використання. Вони також забороняють будь-які зміни цільового призначення такої землі, крім випадків, коли вони надаються інвестору за угодою про розподіл продукції. Наразі Перехідні положення передбачають, що ці обмеження діють до набрання чинності Законом України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення».

17 лютого 2017 року п'ятдесят п'ять народних депутатів звернулись до Конституційного Суду України з поданням, у якому просили визнати Закон від 06 жовтня 2016 року, яким було продовжено дію мораторію, неконституційним. 14 лютого 2018 року Конституційний Суд України відхилив подання, не розглянувши його по суті. Він встановив, що аргументи, наведені в обґрунтування цього подання щодо абстрактної перевірки, були недостатніми, щоб дозволити відкрити конституційне провадження та розглянути його по суті.

У порівняльно-правовому контексті слід звернути увагу на те, що у семи європей-

ських держав (Австрія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Словацька Республіка та Словенія) для передавання права власності на землю або надання переваги перед іншими покупцями, від покупця вимагається освіта або попередній досвід роботи в сільськогосподарському секторі.

ЄСПЛ у справі «Зеленчук і Цицюра проти України», незважаючи на присудження певної суми відшкодування моральної шкоди заявникам, з огляду на недостатність юридичної визначеності реалізації прав землекористувачів, видав такі виважені судження: обмеження, встановлені щодо здійснення прав заявників, відповідали вимозі «законності», притаманній статті 1 Першого протоколу до Конвенції (п. 17); якщо законодавчий орган зробив вибір шляхом прийняття законів, які він вважає такими, що відповідають загальному інтересу, можливе існування альтернативних рішень саме по собі не підриває обґрунтованість оскаржуваного законодавства, оскільки його можуть вимагати конкретні обставини, суд не має встановлювати, чи було законодавство найкращим рішенням, за умови, що органи влади дотрималися меж своєї свободи розсуду (п. 128); Суд вважає, що держава-відповідач має вжити належні законодавчі та/або інші заходи загального характеру з метою забезпечення справедливого балансу між інтересами власників земель сільськогосподарського призначення, з одного боку, та загальними інтересами суспільства, з іншого боку, відповідно до принципу захисту майнових прав за Конвенцією. Але Суд не має визначати, яким чином слід урівноважити ці інтереси. Рішення Суду не слід розуміти як таке, що зобов'язує невідкладно запровадити необмежений ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні (п. 150).

Прийняте рішення ЄСПЛ здійснено в умовах дійсно відсутності чіткого юридичного визначення статусу землі в нашій державі, заплутаності законодавчих норм та їх реформаторській мінливості, відсутності виваженої доктрини земельного законодавства. Проблема посилюється вимогами вільного ринку землі, тобто землі, яку свого часу під дулами тоталітарної репресивної і зло-

чинної влади було відібрано в її ефективних власників, яку тепер буцімто терміново треба дозволити продавати, що в моральних аспектах мало чим буде відрізнитись від «продажу краденого». Втім, це лише намагання знайти логіку в ситуації, коли законодавці з нею не дружать. Можливо потрібно, перш за все, дати юридичну оцінку фактів незаконних варварських «експропріацій» земель у минулому, провести хай і запізнілий, але морально необхідний Суд над організаторами терору і голодомору на українських землях (строк давності на акти геноциду не розповсюджується), а вже потім визначитись з тим, що робити з таким скарбом, як земля. До того ж визначитись краще на референдумі. Втім варто попіклуватись, щоб референдумом не прикривались інтереси компрадорської буржуазії.

Досвід країн Європи, де земля ніколи не відбиралась насильно у землеробів, показує, що тут створюються певні запобіжники від повного її розпродажу. Наприклад, процедура надання дозволу на придбання землі в Австрії спрямована на збереження ефективного використання землі для сільського господарства, тому для отримання дозволу придбавець має забезпечити гарантії того, що він або вона дійсно сумлінно оброблятиме придбану землю.

Особливості землі як природного ресурсу спричиняють необхідність нормування площ земельних ділянок, а екологічні соціальні інтереси суспільства зумовлюють потребу у державному контролі за використанням та охороною земель [11, с. 13].

Приватна власність на землю в сучасному правовому полі України, з урахуванням конституційного, земельного й екологічного права та чинних мораторіїв на продаж землі, має включати такі права громадян України: передавати земельну ділянку в оренду, заставу, спадщину; самостійно господарювати на виділеній за законом земельній ділянці; отримувати повне право власності на посіви і насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену продукцію; використовувати без шкоди для екології наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні власти-

вості землі; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; споруджувати жилі будинки, виробничі та інші будівлі і споруди.

Частина перша статті 14 Конституції України передбачає, що земля є «основним національним багатством і перебуває під особливою охороною держави». Тобто земля не розглядається як звичайний товар, у традиційному розумінні «купівлі-продажу товарів». Земля, навіть будучи у користуванні чи володінні фізичних чи юридичних осіб, не може ставати товаром чи «майном» у традиційному їх розумінні, оскільки має особливий статус об'єкта, що визначається через пошук балансу суспільних, публічних і приватних інтересів в інтегративній системі конституційного, природного і галузевого права.

Є певна логіка в концепті, за яким право власності на землю (земельну ділянку) слід визначати як право найбільш повного панування над землею (земельною ділянкою), з обмеженнями, встановленими законом або договором, яке особа здійснює за власною волею, незалежно від волі інших осіб [16, с. 121].

Фактично земля не є товаром, бо вона не створена товаровиробником. Вона дана людям на засадах природного права, як і дана свобода. Її, як і свободу, не можна втрачати чи продавати. Земля – це унікальний скарб усього суспільства, який може бути не тільки засобом організації земельного господарства, а й певним гарантом суверенітету держави та волі народу. Українська земля – це скарб, якому нема ціни в сучасному глобальному світі, а в недалекому майбутньому цей скарб стане безцінним засобом існування людства.

Володимир Іванович Вернадський називав нашу золоту ораницю «четвертим царством» природи та її біокосним тілом, а сенатора Джон Маккейн не випадково зізнався: «Я думаю, що вода і земля стануть питаннями №1 у 21 столітті».

Земля не є і не може бути товаром. Товар створюється людьми. Наші поля з їх унікальною фізіологією найкращого у світі за своїм мікроелементним складом чорнозему, створені самою планетою Земля. Продавати землю – це рівнозначно продавати себе і свою волю на цій Землі.

Пропонується ст. 14 Конституції України викласти таким чином: «Земля є основним і невідчужуваним національним багатством українського народу, що перебуває під особливою охороною держави. Земля є гарантом суверенітету української держави, не може розглядатись як товар у цивільних угодах.

Право власності на землю сільськогосподарського призначення гарантується і реалізується виключно лише для громадян України і лише щодо надання права володіння і користування землею відповідно до закону, за виключенням вилучення такої землі державою для суспільних потреб. Право на землю сільськогосподарського призначення для громадян України реалізується наданням їм права на безстрокову оренду землі для використання за призначенням, передачі даного права в спадщину, передачі права власності на землю до держави через Земельний банк України на договірних визначених у законі умовах».

Висновки. Земля і Воля є інтегративними засадами українського державотворення, які потребують чіткого доктринального осмислення та юридичного визначення в Конституції України, деталізації в інститутах окремих галузей права. Галузеве законодавство потребує конкретизації гарантій забезпечення права на волю та землю з урахуванням конституційних норм, ідей природного права та прецедентної практики Європейського суду з прав людини.

Перспективи подальшого розгляду проблеми вбачаються в розкритті кризь призму принципів правової визначеності та верховенства права інститутів права на землю, розробки системних пропозицій щодо удосконалення земельного законодавства.

Література

1. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
2. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини від 04.11.96. Офіційний вісник України. 1998. №13.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966р. Пра-

ва людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. К., 1992 р. С. 36-62.

4. Рішення Європейського суду з прав людини. URL: <http://old.minjust.gov.ua/19612>

5. Матеріали Комітету Верховної Ради України з питань аграрної політики. URL: <http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/3422.html>

6. Беженар Г. М., Бердніков Є. С., Бондар Л. О., Гавриш Н. С., Гуревський В. К. *Земельне право України: Підручник*. [О. О. Погрібний (ред.), І.І. Каракаш (ред.)]. К.: Істина, 2003. - 446 с.

7. Бочаров Д. О. «Правові позиції як засіб зближення правових систем» «Polska i Ukraina W dobre transformacji», 11-12 września 2014 r. w murach państwowej Wyższej szkoły Wschodnioeuropejskiej (pWśW) w Przemyślu.

8. Головатий С. *Верховенство права, або ж Правовладдя: вкотре про доктринальні мавці вітчизняної науки*. Право України. 2010. № 4. С. 206-219.

9. Гуржій, О. І., Марочко В. І. *Земельна власність*. Енциклопедія сучасної України : у 30 т. / ред. кол. І. М. Дзюба [та ін.]; НАН України, НТШ, Координаційне бюро енциклопедії сучасної України НАН України. К., 2003-2016.

10. *Земельне право України: підручник* [Г. І. Балюк, Т. О. Коваленко, В. В. Носік та ін.: за ред. В. В. Носіка]. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. 511 с.

11. Килимник І. І., Міхно О. І. *Земельне право України: навч. посібник*. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2015. 166 с.

12. Кулинич П. Ф. *Право власності на землю*. Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998-2004. 768 с.

13. Лутковська В. В. *Судова практика Європейського суду з прав людини*. Рішення щодо України. К. : Праксіс, 2005. 480 с.

14. Мицик В. В. *Права людини у міжнародному праві. Міжнародно-правові механізми захисту: підручник*. К., 2010. 722 с.

15. *Міжнародне судочинство*. За заг. ред. акад. НАНУ Ю. С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. 260 с.

16. Мірошніченко А. М. *Земельне право України: Підручник*. - 2-ге видання, допов. і перероб. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.

17. *Права і свободи людини і громадянина в Україні (доктрина Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України): навчальний посібник / звернення до читачів Голови Конституційного Суду України (VII. 2010-VII. 2013 роки)* Головіна А. С. ; вст. слов о і заг. ред. проф. Мартиненка П. Ф., Кампа В. М. К., 2013. 376 с.

18. *Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія : у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2008. Кн. 1. Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії. 344 с.*

19. Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В. *Земельне право України: Академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. К.: Ін Юре, 2008. 600 с.*

20. Тертишник В. М. *Правничча допомога та захист у кримінальному процесі: Підручник*

/ За заг. ред. д.ю.н., академіка НАН України Ю. С. Шемшученко. Київ: Алерта, 2018. 480 с.

21. Тертишник В. М., Корнієнко М. В. *White-Collar Crime в «модних піджаках»*. Європейські перспективи. 2018. №3. С. 55-54. URL: <http://ep.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2018/12/zhurnal-yevropejski-perspektyvy-2018-3.pdf>.

Vladimir Tertyshnyk.

LAND IN THE NATIONAL DOCTRINE OF STATE.

The article revealed the problems of ensuring legal certainty and the development of principles of a legal State with regard to international legal standards and precedent practice of the European Court of human rights, submitted proposals to ensure the right to freedom and the land, the proposed conceptual model of constitutional norms.

Keywords: Earth, will, precedent, legal certainty, the rule of law.