

ние ценностей самобытных культур с традициями, взглядами и нормативно-правовыми установками соответствующего общества, но и единственным средством, гарантирующим безопасность и выживание человечества. Анализируются основные проявления толерантности на личностном и общественном уровнях. Доказано, что доминирующим на современном этапе общественного развития должен стать тот контекст толерантности и мультикультурализма, который обеспечивает безопасность, то есть они должны пониматься как единственное средство преодоления конфликтов и внутри государства, и на международном уровне.

Ключевые слова: толерантность, правовое мировоззрение, мультикультурализм, коллективная идентичность.

Kresina I. Toleration as essential foundation of legal world-view

The main approaches of foreign and national researchers to interpretation of toleration are considered. The article states that toleration is the foundation of collective identity formation and multiculturalism, an essential feature of legal paradigm in the democratic society. The interpretation and attitude towards toleration in different nations depends on traditions of political relations, public attitude and cultural and historical experience. The issue of limits of toleration is revealed, the definition of zero tolerance and its forms is given. Toleration becomes not only universal democratic values, which provided nonviolent mergence values of indigenous cultures with traditions, viewpoints and regulations of relevant society, but also an exclusive mean, that provide security and survival of humanity. The main manifestations of toleration on individual and societal levels are analyzed. The safety context of toleration and multiculturalism must be dominant on current stage of societal development, so they must be understood as the sole mean of conflict resolution within the state and on international level.

Key words: toleration, legal world-view, multiculturalism, collective identity.

УДК 349.41

*Павло Федотович Кулинич,
завідувач відділу проблем аграрного,
земельного та екологічного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор*

ПРОБЛЕМА ВІДЧУЖЕННЯ ГРОМАДЯНИНА ВІД ЗЕМЛІ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ВИРІШЕННЯ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Основною, кількісно домінуючою категорією власників земельних ділянок у сільській місцевості України є селяни — жителі сільських населених пунктів, які ведуть сільський спосіб життя.

В Україні селяни — власники земельних ділянок становлять досить унікальну соціальну групу. З одного боку, вони — потенційно багаті люди, оскільки є землевласниками — власниками земельних ділянок сільськогосподарського призначення у країні з найкращими у світі чорноземними ґрунтами. А з другого — селяни становлять одну з найбільш вразливих верств українського суспільства, низький матеріальний стан якої асоціюється з їх відчуженістю від землі — явищем, яке не було предметом дослідження у юридичній літературі.

Метою статті є визначення поняття та юридичних ознак відчуженості громадянина від землі та формулювання пропозицій щодо її подолання правовими засобами.

Відчуженість українського селянина від землі як соціальне та правове явище зародилася після проведення примусової колективізації селянських господарств у 1929–1931 рр. і в різних формах простежується протягом всього постколективізаційного періоду розвитку сільського господарства нашої країни.

Як відомо, в результаті проведення колективізації селянських господарств українські селяни втратили практично всі землі сільськогосподарського призначення, які ними оброблялися, а разом з землею і право та можливість самостійного господарювання на своїй землі. Запропонованою радянською владою альтернативою самостійному господарюванню на землі стала наймана праця на державних сільськогосподарських землях колгоспів та радгоспів. У таких умовах селяни були позбавлені необхідності стратегічного мислення землероба та права пошуку і застосування кращих форм використання сільськогосподарських угідь для вирощування продовольчої продукції, а головне — потягу до збереження і відтворення родючості ґрунтів та успішного розвитку сільської місцевості. Натомість у колгоспах і радгоспах селяни були перетворені у виконувачів окремих технологічних функцій з обробітку державних полів. Внаслідок цього вони втратили зацікавленість у високому кінцевому результаті аграрного господарювання, а з нею — і відповідальність за збереження, відновлення та підвищення родючості сільськогосподарських земель.

Таким чином, на момент здобуття Україною незалежності відчуженість селян як виробників продовольчої продукції від землі полягала у тому, що вони, по-перше, не були власниками землі та інших засобів аграрного виробництва; по-друге, не мали права власності на вироблювану за допомогою цих засобів виробництва продукцію; по-третє, перебували у статусі найманих працівників; по-четверте, не були зацікавлені у кінцевих результатах аграрного виробництва.

Відчуженість селян від землі була основною причиною недостатньо високої ефективності сільськогосподарського виробництва у радянські часи та існування вічної проблеми тих часів — продовольчої. Низька ефективність селянської праці у колгоспах і радгоспах не давала можливості радянському режимові забезпечити вільний доступ населення до продовольчої продукції через мережу громадської торгівлі. Продовольче забезпечення здійснювалося за допомогою механізмів адміністративного розподілу продуктів харчування в Українській РСР практично протягом всього періоду її існування. Навіть у період так званого Брежнєвського «розвиненого соціалізму», коли відносно високий рівень життя у колишньому СРСР забезпечувався завдяки величезним доходам від продажу нафти і газу на зовнішніх ринках, комуністична партія, яка монополює владу у країні, змушена була затвердити Продовольчу програму СРСР на період з 1982 по 1990 рік. Однак оскільки ця програма не передбачала подолання відчуження селян від землі, то вже у середині 80-х років став очевидним її провал.

Саме тому новий лідер СРСР — М. Горбачов, який прийшов до влади у березні 1986 р., одним із основних напрямів своєї широко відомої політики «перебудова» всіх сфер соціально-економічного життя країни вбачав у необхідності подолання відчуженості селян від землі. Він намагався досягти зазначеного результату шляхом застосування так званого «колективного підряду» у колгоспах і радгоспах, за якого за трудовими колективами (бригадами, ланками, фермами тощо) та навіть окремими селянами закріплювалися на договірних засадах земля та інші засоби виробництва, а розміри оплати праці ставилися у залежність від вироблюваної ними сільськогосподарської продукції [1, с. 7–24]. Однак оскільки система адміністративного управління аграрним виробництвом на рівні колгоспів і радгоспів не була реорганізована, то вже наприкінці 80-х років XX ст. застосування колективного підряду у сільськогосподарських формуваннях пішло на спад та зовсім припинилося.

Наступна спроба подолання відчуження селянина від землі у радянський період була здійснена у 1990 р. із прийняттям 18 грудня 1990 р. Верховною Радою УРСР нового Земельного кодексу УРСР [2] та Постанови «Про земельну реформу» [3]. Цими правовими актами всі землі країни, у тому числі й землі сільськогосподарського призначення, були оголошені об'єктом земельної реформи, яка базувалася на концепції плюралізму форм господарювання на селі. Суть цієї концепції полягала у тому, що для підвищення ефективності аграрного виробництва країни, яке концентрувалося виключно в колгоспах і радгоспах та здійснювалося за правилами планової економіки, необхідно було, по-перше, надати таким господарствам економічну та юридичну самостійність у вирішенні питань виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції та, по-друге, створити колгоспно-радгоспному виробництву потужного конкурента, який, конкуруючи з ними у сфері товарного сільськогосподарського виробництва, стимулював би підвищення ефективності аграрного виробництва у самих колгоспах та радгоспах.

Після здобуття Україною незалежності концепція плюралізму форм господарювання на землі як засаднича основа правового забезпечення подолання відчуження селянина від землі була доповнена концепцією плюралізму форм власності на землю. Остання передбачала скасування монополії державної власності на землю та передачу землі у власність тим, хто на ній працює — селянам. З цією метою Верховна Рада України прийняла 31 січня 1992 р. Закон України «Про форми власності на землю» [4], а 13 березня того ж року — нову редакцію Земельного кодексу України [5] та Постанову «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі» [6].

Отже, з метою кардинального вирішення проблеми відчуження селянина від землі зазначеними правовими актами були створені юридичні передумови для приватизації сільськогосподарських земель селянами. Безперечно, зазначені новели земельного законодавства відкривали шлях до вирішення проблеми відчуження селянина від землі. Однак в Україні на момент скасування у 1992 р. виключної державної власності на землю практично всі придатні для ведення сільськогосподарського виробництва землі перебували у користуванні колективних сільськогосподарських підприємств (далі — КСП), в які були перетворені майже всі традиційні радянські аграрні підприємства — колгоспи та радгоспи. Тому головним об'єктом приватизації земель мали стати землеволодіння КСП.

В основу приватизації сільськогосподарських земель КСП їх членами була покладена ідея організації сільського господарства на основі поєднання переваг крупнотоварного виробництва з перевагами, що випливають із надання селянинові статусу власника землі. Проте вже перший досвід такого реформування засвідчив, що передача землі у колективну власність КСП з наданням кожному їх члену права на виділення середньої земельної частки у приватну власність сама по собі не перетворює членів КСП у справжніх господарів землі та, відповідно, не вирішує проблеми відчуження селянина від землі. Тому в 1994 р. державою була здійснена спроба зміцнити правовий статус членів КСП як співвласників земель, переданих у колективну власність. З виходом указів Президента України від 10 листопада 1994 р. «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» [7] та від 8 серпня 1995 р. «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям» [8] основний акцент земельної реформи був перенесений із передачі землі у колективну власність КСП на паювання сільськогосподарських угідь КСП із наданням кожному його члену права на земельну частку (пай).

Однак паювання земель колективної власності також не досягло основної мети земельної реформи — перетворення членів КСП у «працюючих власників», господарів землі і майна КСП. У зв'язку з цим, 3 грудня 1999 р. Президент України видав Указ «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки» [9], згідно з яким всі

КСП були реформовані (реорганізовані) в юридичні особи ринкового типу — фермерські господарства, приватні підприємства, товариства з обмеженою відповідальністю, кооперативи тощо. А з метою індивідуалізації права власності на землю, яке селяни отримали у процесі паювання земель КСП, 5 червня 2003 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» [10], яким визначила процедуру індивідуалізації земельної власності селян. На підставі цього Закону селяни України протягом 2003–2013 рр. отримали у приватну індивідуальну власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення у розмірі земельних часток (паїв).

Водночас завдання земельної реформи на селі полягали у наданні селянину статусу господаря землі, що включало: 1) приватизацію сільськогосподарських угідь колективних господарств із передачею їх у власність селян — членів цих господарств; 2) перехід селян-власників землі зі статусу найманих працівників сільськогосподарських підприємств у статус самостійно господарюючих на землі суб'єктів — фермерів тощо. Проте в нашій країні вдалося виконати лише перше завдання земельної реформи — приватизацію сільськогосподарських земель селянами. Проте всупереч суспільним очікуванням, отримання землі у власність не пробудило у селян почуття господаря землі, бажання започаткувати і вести самостійне селянське (фермерське) господарство та реалізувати власну приватну ініціативу у сфері аграрного виробництва.

Саме тому, отримавши землю у власність у процесі паювання сільськогосподарських угідь КСП та будучи «затиснутими» земельним мораторієм на відчуження земельних паїв (ділянок), селяни змушені були реалізувати право власності на землю єдиним доступним для них способом — шляхом передачі земельних ділянок в оренду сільськогосподарським підприємствам. Така практика стала масовою і призвела до того, що протягом другої половини 90-х років ХХ ст. — початку ХХІ ст. аграрне виробництво в Україні перейшло на найгіршу з можливих правову форму використання угідь — оренду землі. Адже ще у ХVІІІ ст. англійський агроном А. Юнг зазначив: «Дайте людині у тверде володіння (власність) скелю і вона перетворить її у квітучий сад. Але дайте людині в оренду квітучий сад і через 9 років вона перетворить його у пустелю». Цілком зрозуміло, що орендар, використовуючи належну селянам землю, ставиться до неї як до чужої з усіма негативними наслідками для стану угідь: вони деградують.

Домінування орендної форми використання земель спричинило девальвацію статусу селянина як власника сільськогосподарських земель. Так, через 15 років після початку паювання і приватизації угідь понад 20 % тих, хто отримав землю у власність, померли. Значна частина селян-землевласників працездатного віку змінила місце проживання через необхідність пошуку роботи. Адже лише протягом 2000–2010 рр. чисельність працюючих у сільськогосподарських підприємствах України скоротилася у 3–5 разів. Селян-землевласників сьогодні можна знайти як у містах чи інших регіонах нашої держави, так і за кордоном, на заробітках. По-різному складаються їхні долі, але всіх цих людей об'єднує одна проблема — вони географічно віддаляються від земельної власності, і з цієї причини не надто опікуються нею. За даними соціологічного опитування, проведеного Проектом *USAID* «АгроІнвест» у 2012 р., понад 42 % нинішніх власників земельних паїв ніколи не стояли на своїй землі, а майже третина — ніколи її не бачила навіть здалеку [11]. По суті, наведені цифри свідчать про унікальне явище сучасної земельної історії України — відчуження від землі селян, які є власниками земельних ділянок. Їх відчуження від землі полягає у тому, що селяни-землевласники повністю віддали орендарям повноваження щодо володіння і користування земельними ділянками і значною мірою повноваження щодо розпорядження нею. Відтак вони не впливають на характер використання власної землі, не є власниками вирощеної на ній продукції та не зацікавлені у кінцевому результаті її використання орендарем, оскільки розмір орендної плати не залежить від результатів господарювання на землі.

Водночас, як зазначається у літературі, «генеральною метою земельної реформи є не тільки і не стільки створення ефективної аграрної сфери, а перетворення останньої в господарство особливого типу, яке забезпечує сприятливе середовище для розширеного відтворення народу і культури» [12, с. 204—205]. Аналіз світового досвіду та вітчизняної практики аграрного господарювання свідчить, що така мета земельної реформи є здійсненною виключно за умови подолання відчуження селянина від землі.

У сучасних умовах розвитку аграрного сектору економіки України юридичний ефект подолання відчуження від землі спостерігається виключно у діяльності дрібних і середніх агро-виробників — особистих селянських та фермерських господарствах. У таких господарствах отримання їх власниками доходів від землі пов'язане зі здійсненням ними правомочностей щодо володіння, користування та розпорядження отриманими (придбаними) земельними ділянками. Тому вони зацікавлені у бережному використанні земель, розвитку соціальної інфраструктури сільської території, де розташовані особисті селянські та фермерські господарства.

Таким чином, із викладеного вище випливає, що юридичними ознаками відчуження громадянина від землі є наявність у нього права власності на землю при відсутності права власності на вирощений на ній урожай або наявність у нього права власності на урожай при відсутності права власності на землю. З юридичної точки зору забезпечення подолання відчуження від землі потребує здійснення таких організаційно-правових та економіко-правових заходів: 1) надання селянинові права власності або іншого права на сільськогосподарську землю, яке уможливило б індивідуальне довгострокове безперешкодне володіння, користування та розпорядження землею чи правом на неї; 2) надання селянинові права власності на вирощену ним сільськогосподарську продукцію; 3) формування юридичних та економічних стимулів для використання селянином належної йому на відповідному праві землі з метою вирощування товарної, створення юридичних, інституційних і економічних передумов для розпорядження нею з метою задоволення матеріальних інтересів виробника.

Відповідно, в основу сучасної правової політики України у галузі сільського господарства має бути покладене завдання подолання за допомогою системи правових та організаційно-правових засобів відчуження громадянина — виробника сільськогосподарської продукції від землі. Причому така політика не повинна базуватися на юридичних заборонах. Основний акцент у розвитку правового забезпечення подолання відчуження громадянина-виробника сільськогосподарської продукції від землі має, на нашу думку, бути зроблений на стимулювання створення та діяльності сегменту дрібних і середніх виробників сільськогосподарської продукції шляхом: 1) надання їм пільг у набутті сільськогосподарських земель у власність; 2) надання комплексної допомоги у виконанні робіт із відновлення, збереження та підвищення родючості ґрунтів через Державну службу охорони ґрунтів; 3) надання податкових пільг новоствореним дрібним і середнім фермерським господарствам; 4) надання підтримки дрібним і середнім сільськогосподарським товаровиробникам при створенні ними обслуговуючих сільськогосподарських кооперативів; 5) фінансування створення об'єктів ринкової інфраструктури (оптово-роздрібних сільськогосподарських ринків тощо).

Список використаних джерел

1. *Горбачев М. С.* Коллективному подряду на селе — широкую дорогу / М. С. Горбачев // Коллективный подряд на селе / ред.-сост. : Н. Е. Кучина, С. Г. Андреев. — М. : Колос, 1983. — С. 7—24.
2. *Земельний кодекс УРСР* : Закон УРСР від 18 грудня 1990 р. 561-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 98.
3. *Про земельну реформу* : Постанова Верховної Ради УРСР від 18 грудня 1990 р. № 562-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 100.

4. *Про форми власності на землю* : Закон України від 31 січня 1992 р. № 2073-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 18. — Ст. 225.
5. *Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР* : Закон України від 13 березня 1992 р. № 2196-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 354.
6. *Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі* : Постанова Верховної Ради України від 13 березня 1992 р. № 2200-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 355.
7. *Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва* : Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. № 666/94 // Голос України. — 1994. — 16 лист.
8. *Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам та організаціям* : Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. № 720/95 // Голос України. — 1995. — 12 серп.
9. *Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки* : Указ Президента України від 3 грудня 1999 р. № 1529/99 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 49. — Ст. 2400.
10. *Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)* : Закон України від 5 червня 2003 р. № 899-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 26. — Ст. 1252.
11. Назаренко М. Олександр Муляр: власники віддаляються від землі / М. Назаренко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nacija.com.ua/?article=5418>.
12. *Природно-ресурсна сфера України: проблеми сталого розвитку та трансформацій* / під заг. ред. Б. М. Данилишина. — К. : Нічлава, 2006. — 704 с.

Кулинич П. Ф. Проблема відчуження громадянина від землі у сільській місцевості України та шляхи її вирішення: правові аспекти

Досліджуються причини виникнення, види та юридичні ознаки відчуження громадян від землі у сільській місцевості України. Доводиться, що юридичними ознаками відчуження громадянина від землі є наявність у нього права власності на землю при відсутності права власності на вирощений на ній урожай або наявність у нього права власності на урожай при відсутності права власності на землю. З метою подолання такого відчуження правова політика держави у сфері аграрного виробництва має бути спрямована на стимулювання розвитку та збільшення питомої ваги дрібних і середніх виробників сільськогосподарської продукції в аграрному секторі економіки.

Ключові слова: сільськогосподарські землі, громадяни, сільське господарство, відчуження від землі.

Кулинич П. Ф. Проблема отчуждения гражданина от земли в сельской местности Украины и пути ее решения: правовые аспекты

Исследуются причины возникновения, виды и юридические признаки отчуждения граждан от земли в сельской местности Украины. Доказывается, что юридическими признаками отчуждения гражданина от земли является наличие у него права собственности на землю при отсутствии права собственности на выращенный на ней урожай либо наличие у него права собственности на выращенный урожай при отсутствии права собственности на землю. С целью преодоления отчуждения гражданина от земли правовая политика государства в сфере аграрного производства должна быть направлена на стимулирование развития и увеличения удельного веса мелких и средних производителей сельскохозяйственной продукции в аграрном секторе экономики.

Ключевые слова: сельскохозяйственные земли, граждане, сельское хозяйство, отчуждение от земли.

Kulinich P. The problem of link-losing of a citizen to land in rural area of Ukraine and the ways of its solution

Reasons, types and legal features of link-losing of a citizen to land in rural area of Ukraine are investigated. It is proved that legal features of link-losing of a citizen to land consists either in possession of land ownership rights without possession of ownership rights to yield or in possession of ownership rights to yield without possession of land ownership rights. To alienate the link-losing of a citizen to land needs to direct land policy in the sphere of agriculture to stimulation of development as well as increase of share of both small and medium size agricultural producers in agrarian economy.

Key words: agricultural land, citizens, agriculture, link-losing to land.