

місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління, та захисту інформації, що обробляється в них, в умовах дії воєнного стану.

Слід визначити і Закон України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах» на основі якого Міністерство цифрової трансформації проводило громадські слухання стосовно формування вичерпного переліку наборів даних, які підлягають опублікуванню, та даних, публікація яких під час воєнного стану не здійснюється. Результати слухань наразі невідомі, проте низка громадських організацій виступили проти такої ініціативи.

Через активні бойові дії на території України протягом уже понад півроку виникла необхідність створити Реєстр пошкодженого та зруйнованого майна для збору даних про об'єкти нерухомості, пошкоджені або зруйновані під час воєнної агресії РФ. Введено можливість фіксування пошкоджень і через додаток «Дія».

За для оперативного реагування на юридичні факти під час війни було введено низку нових шляхів їх фіксування, але інші суттєво обмежено через погрозу національній безпеці країни.

Висновок. Через воєнний стан доступ до багатьох реєстрів був тимчасово обмежений, оскільки деякі дані, які в мирний час використовуються для боротьби з корупцією, розвитку економіки та побудови демократичного суспільства, потенційно можуть бути використані росією проти України. Тому одним із основних завдань суспільства після завершення війни залишається контроль за прозорістю рішень, ухвалених державою за цей період, та перевірка наявності фактичного доступу до інформації у реєстрах, зокрема тих, які становлять суспільний інтерес.

Список бібліографічних посилань

1. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 березня 2022 р. № 263.
2. Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. (Відомості Верховної Ради України, 1994, № 31, ст. 286).
3. Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні : Закон України від 15.07.2021 № 1667-ІХ. (Офіційний вісник України, 2021, № 65, ст. 13).

Одержано 31.10.2022

УДК 316.647.5–172,3

Сергій Миколайович ГУСАРОВ,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,

член-кореспондент Національної академії правових наук України,

професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: СВІТОГЛЯДНО-ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Невід'ємною складовою демократичного поступу України стало реформування всіх сфер життя суспільства відповідно до міжнародних стандартів. Однією з найбільш складних, суперечливих, емоційно забарвлених реформ стала для українців реформа земельних відносин. Розпочата ще у 90-х роках минулого століття, вона супроводжувала весь період незалежності України і стала найбільш тривалою земельною реформою в її новітній історії. Тому не випадково до списку топ-подій, що відбулися в Україні у 2021 році – році 30-ї річниці незалежності країни, відносять відкриття ринку землі, яке

стартувало 1 липня 2021 року. Саме тоді набув чинності Закон № 552-IX про обіг земель, який Верховна Рада ухвалила після десятиліть мораторію ще в березні минулого року. Здавалося б, подія історична, довгоочікувана, однак така, що і понині викликає супротив певної частини населення і неоднозначні оцінки експертів-науковців.

Будь-яка реформа – це складний процес, який поєднує в собі комплекс економічних, правових, інституційно-функціональних, соціальних та інших заходів, спрямованих на формування нових суспільних відносин. Тому закономірно, що із самого початку проведення земельної реформи було ухвалено десятки законодавчих актів, проведено безліч соціологічних опитувань і наукових досліджень.

Суспільна та наукова думка щодо проведення земельної реформи в Україні пронизана не лише суперечностями концептуального й інституціонального характеру щодо впровадження ринкових відносин, але й суперечностями теоретичних позицій науковців, враховуючи твердження, аргументи та пропозиції, що відрізняються від офіційного курсу. Так, в аналітичній доповіді «Розвиток ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні» вчені-економісти О. Собкевич, В. Русан, А. Юрченко, Я. Жаліло ще у 2011 році зазначали, що «земельна реформа не вирішила поставлених перед нею завдань, земельні відносини стали вкрай заполітизованими. Через неефективний перерозподіл власності за короткий період виявилася зруйнованою матеріально-технічна база великого товарного виробництва, знизилася продуктивність сільськогосподарського виробництва, посилюється ціновий диспаритет.

Учасники Експертного форуму з питань земельної реформи, який проходив у Києві 14 лютого 2012 року, теж виступили з різкою критикою земельної реформи, вказуючи на основний її недолік: «Найголовніше – у реформі відсутня людина». Вони закликали парламент «повернутись обличчям до проблеми руйнування традиційного українського національного ареалу відтворення – сільських територій». У своїй фундаментальній монографії «Звершення земельної реформи в Україні: нова парадигма», яка побачила світ у 2016 році, професійний експерт-дорадник у галузі земельних відносин О. Ковалів зазначив, що «земельну реформу в молодій незалежній Україні було звужено до аграрної, яку здійснювали поза часовими і просторовими параметрами конституційних норм стосовно землі та її природних ресурсів як основного національного багатства Українського народу». Уже напередодні відкриття ринку землі в Україні заступниця Голови НФДУ доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України О. Бородіна у статті «Земельна реформа і права людини» (2021) назвала земельну реформу «дискримінаційною щодо тих людей, які мають засоби існування від використання землі і місце проживання на ній».

Проте є й інша, офіційна і більш популярна серед економістів та політиків позиція, яка обґрунтовує доцільність ринкової земельної реформи та її економічні вигоди. Так, екс-міністр економіки В. Суслів у своїй публічній лекції «Україна: реформи і реформатори» позитивно оцінює зняття мораторію на продаж сільськогосподарських земель і вважає помилковою норму про заборону продажу землі іноземним юридичним і фізичним особам. «Треба взагалі визначитись, – стверджує лектор, – чого влада хоче: створення умов для масових інвестицій в аграрний сектор, різкого збільшення обсягів експорту та вирівнювання торгового балансу або реалізації популістських гасел про заборону “торгівлі Батьківщиною”».

Неоднозначність сприйняття та експертного супроводу земельної реформи науковцями та політиками відбилася і на суспільній думці. Залежно від ситуації з упровадженням реформи ставлення українців до неї з року в рік змінювалося. У 1996 році, коли аграрна реформа тільки розпочиналася, суспільна думка щодо неї була досить оптимістичною. Проте вже з 1998 року оцінка реформотворчих процесів в аграрному секторі починає тяжіти до негативної, а кількість респондентів, які раніше були позитивно налаштовані до продажу землі, починає зменшуватися. Майже за рік до відкриття рин-

ку землі, у серпні 2020 року, Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова було проведено всеукраїнське опитування, яке показало, що купівлю-продаж землі допускають 44 % українців, а 43 % вважають, що земля взагалі не може бути об'єктом купівлі чи продажу. Серед тих, хто допускав продаж землі, теж була відсутня однастайність: лише 4 % респондентів були впевнені, що продаж землі має відбуватися вільно і без обмежень, 19 % вважали, що землю можна продавати тільки за умови, якщо це не іноземці, 11 % були переконані, що ринок землі можна відкривати лише тоді, коли будуть чіткі обмеження на площу землі, яка продається одній особі чи одній фірмі, 9 % опитаних дотримувались думки, що землю можна продавати лише після закріплення мінімальної ціни.

Як свідчать результати соціологічного дослідження, проведеного Українським інститутом майбутнього за сприяння «Нью Імідж Маркетинг Груп» у період з 27 січня по 5 лютого 2021 року (опитано 2400 респондентів по всій території України), із 7 млн власників земельних ділянок, які теоретично можуть вийти на цей ринок і продати свої наділи, лише 3 % власників готові продати свої паї, а 59 % власників запевнили, що «не будуть продавати землю в жодному разі».

Напередодні відкриття ринку землі (в період з 22 по 29 червня 2021 року) Київським міжнародним інститутом соціології було проведено опитування (опитано 2031 респондент зі 107 населених пунктів України), яке засвідчило, що відкриття ринку землі схвалюють лише 12,1 % українців. Водночас 71,7 % респондентів виступили за проведення референдуму про заборону продажу землі сільськогосподарського призначення. У разі, якби такий референдум відбувся вже завтра, 65,2 % опитаних заявили, що виступили б проти ринку землі. За даними опитування, проведеного впродовж червня-липня 2021 року Координаційним центром з надання правової допомоги за сприяння проєкту «Підтримка прозорого управління земельними ресурсами в Україні», що впроваджується Світовим банком та фінансується Євросоюзом, лише 19 % респондентів збираються продавати, купувати землю або робити і те, і інше. Цікаво, що серед мешканців обласних центрів потенційних покупців вдвічі більше, ніж серед сільських жителів.

Реформування земельних відносин в Україні розпочалося ще наприкінці минулого століття з ухваленням у 1990 році двох важливих документів: Земельного кодексу Української РСР та Постанови Верховної Ради України «Про земельну реформу» № 563-XII. У преамбулі цієї Постанови було визначене і головне завдання земельної реформи, яке полягало в перерозподілі земель з одночасним переданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, а також у постійне володіння підприємствам, установам та організаціям. Цим самим було визначено курс країни на роздержавлення землі і запроваджено інститут довічного спадкового володіння на окремі земельні ділянки.

Із того часу земельна реформа пройшла кілька важливих стадій, однак її знакові етапи так чи інакше були пов'язані зі змінами редакцій основного нормативно-правового акта земельного законодавства України – Земельного кодексу. Вже в березні 1992 року, беручи до уваги ухвалену конституційну норму трьох різних форм власності на землю (державну, приватну та колективну), Верховна Рада України ухвалила другу редакцію Земельного кодексу і Постанову «Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі». Розпочався процес фактичного роздержавлення, паювання та приватизації земель. З ухваленням у 1996 році Конституції України виникла нагальна потреба усунення колізій у сфері землеволодіння та землекористування, викликаних соціально-економічними та політико-правовими реаліями. Розпочалася підготовка нового Земельного кодексу, яка розтягнулась на п'ять довгих років і супроводжувалася гострими науковими та політичними дискусіями. Новий Земельний кодекс України був ухвалений Верховною Радою лише 25 жовтня 2001 року. Норми цього Кодексу деталізували форми власності на землю, закріплені Конституцією України 1996 р., а також право користування та оренди землі. Земельний кодекс 2001 року, введений у дію

1 січня 2002 року, створив правові засади для формування ринку землі в пострадянську добу незалежної України. З метою розвитку його основних положень було ухвалено близько сотні нормативно-правових актів, що стали базовими для формування ринку землі.

Однак, розглядаючи пройдений шлях земельних і аграрних реформувань крізь призму ухвалених законодавчих і нормативно-правових актів, доводиться констатувати, що сучасний законодавець зміст терміна «земля» фактично не визначає. У Конституції України зазначено, що «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» (ст. 13); «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» (ст. 14)¹. Ці положення відтворені в Цивільному, Господарському та Земельному кодексах України. Так, ст. 1 Земельного кодексу проголошує:

1. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

2. Право власності на землю гарантується.

3. Використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі»².

Закон України «Про охорону земель» визначає землю як «поверхню суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею» (ст. 1)³. Саме таке трактування землі як об'єкта права власності і правових відносин є домінуючим у сучасній юридичній літературі. Похідними від цього родового поняття є інші терміни, зокрема «земельні відносини», «земельна ділянка», «земельне законодавство» тощо.

Тлумачення слів у сучасних словниках не охоплює, на жаль, всієї інформації, яка б відображала процес пізнання і демонструвала трансформацію смислів. Набагато ширшою за словникове визначення є когнітивна дефініція, сформована у контекстах побутової та художньої свідомості.

Поняття «земля» є не лише ключовим словом земельної реформи. Воно є кодовим для всієї української культури.

Одержано 28.10.2022

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

² Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

³ Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.