

по-друге, незалежно від того, у чий власності знаходяться природні об'єкти (приватних суб'єктів, територіальних громад чи держави), їх власники та користувачі мають право на відшкодування шкоди, завданої порушенням вимог законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки;

по-третє, держава в особі уповноважених органів має сприяти захисту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, у тому числі й у судовому порядку.

Одержано 31.10 2019

УДК 347.734(477)“18/19”

Володимир Євгенійович КИРИЧЕНКО,

професор, доктор юридичних наук, професор,

кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0002-5497-907X>

ЗА ЩО КУПУВАТИ ЗЕМЛЮ. ПОРЕФОРМЕННИЙ ДОСВІД РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Сьогодні майже всім зрозуміло – реформування земельних правовідносин, що перманентно відбуваються в нашій країні, не призвело до позитивних наслідків, аграрна криза лише посилилась. При реалізації такої складної багатоелементної задачі важко уникнути помилок, але позбутися повторних прорахунків, маючи такий значний історичний досвід у реформуванні аграрних відносин цілком можливо.

Наша історія є прикладом численних спроб перебудови аграрного сектора економіки серед яких варто згадати селянську реформу (1861 р.), Столипінську реформу (1906 р.), лютневу та жовтневу революції (1917 р.), «воєнний комунізм» (1918 р.), НЕП (1921 р.), колективізацію (1929 р.), пост сталінські спроби реформування сільського господарства: хрущовське, брежнєвське, горбачовське. Всі вони залишили по собі значний слід, змінивши устої землеволодіння і землекористування. Причому змістовне наповнення цих реформ докорінно різняться. Спочатку це був рух у напрямі до ринку землі зі створенням міцного землевласника, потім вектор руху було змінено, за радянську добу зусилля спрямовувались на колективізацію землі, нарешті сьогодні знов розпочато рух до створення вільного ринку.

Земельна реформа в Україні стартувала практично одночасно з отриманням державою незалежності. Формально, реформування земельних відносин розпочалось у 1990 р. з постанови Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу». Більше десятиліття Україна йшла до вільного ринку землі [1–7], й здавалося б підсумок цьому був підведений із прийняттям у 2001 р. Земельного кодексу України [8], відповідно до перехідних положень якого норми, що дозволяють вільний обіг землі набували сили з 1 січня 2005 р.

Проте, за відносно тривалий строк реформування земельних правовідносин, в українських політиків так і не сформувалася спільна точка зору відносно того коли відпустити землю в комерційний обіг. Поки що переважає думка відповідно до якої у чинному законодавстві достатньо пробілів та й взагалі відсутній правовий механізм, який би зміг забезпечити баланс інтересів та унеможливив би спекуляції й зловживання з таким стратегічним товаром яким є земля.

Але сьогодні ми чуємо впевнені популістські заяви, що безумовно «ґрунтуються на європейському досвіді», про те, що в світі немає високорозвинутих держав, в яких би не існувало вільного земельного ринку, без будь-яких бюрократичних обмежень. За для переконливості додається, що звісно будуть якісь негативні прояви, а як без цього. І нерухомість знеціниться, і колишні власники будуть позиватись щодо повернення своєї власності, і надмірна концентрація землі в одних руках, і багато чого ще. Проте ринок сам врегулює ці негаразди, на то він і ринок, а іноземцям ми землю віддавати не будемо. Хоча осінні зміни 2012 р. до Земельного кодексу України дозволили іноземним юридичним особам купувати землі несільськогосподарського призначення, а ст. 20 цього ж кодексу дозволяє перевести землі сільськогосподарського призначення у несільськогосподарські.

Історія розвитку економіки та фінансів свідчить, що у часи відносно стабільного розвитку держави для поживлення ділової активності використовувався ліберальний підхід, а в періоди криз та зростання суспільної напруги відбувається посилення ролі держави та державних фінансів у соціальних і економічних перетвореннях. При виникненні надзвичайних ситуацій в економіці держава приходить на допомогу традиційному, в тому числі й ринковому, механізму, що став неефективним. Дослідження питання щодо того як поводить себе держава в подібній ситуації, на наш погляд, має неабияке значення для сучасної України.

Сьогодні в Україні сільгоспвиробнику неможливо отримати довгострокову позику на прийнятних, рентабельних умовах, проте до 1917 р. таких проблем у хліборобів майже не існувало. За великим рахунком можна вести мову про відсутність в державі системи іпотечного ринку та його головного елементу, що передбачав земельний кодекс, Державного земельного (іпотечного) банку. Банк було ліквідовано навіть не давши йому запрацювати.

Необхідність влаштування земельного кредиту в Російській імперії була визнана ще за часів підготовки до реформування земельних відносин. Перші роки правозастосовної практики положень 19 лютого 1816 р. тільки утвердили ці переконання. Це не була суто національна впевненість, західний досвід остаточно довів, що «без кредиту

і його головних знарядь-банків немислима сільська промисловість і торгівля» [9, с. 111]. Відповідно і уряд, і Державна Рада усвідомлювали нагальну потребу в доступному для сільського населення кредиті та розуміли користь від акціонерного підприємництва, як «...засобу, який породжує рух народних капіталів і надає їм більш менш вигідне спрямування...як джерела розумних покращень у державі, що відбуваються без будь-якого пожертвування з боку казни...» [10, с. 36].

Саме в цей час Б.Гільдебранд формулює означення «кредитного господарства» і визначає його як найпрогресивнішу форму економічного життя, що дозволяє кожному «чесному і здібному робітникові» стати підприємцем і забезпечити «взаємний обмін витворами людської праці, заснований на особистому спілкуванні, на чесному слові, на довірі, на моральних якостях» [11, с. 230–231].

Підстав для здешевлення землі у європейській частині імперії не було; за влучним висловлюванням О. В. Яковлева, земля отримала статус цінного паперу, що має значний попит і тому постійно зростає в ціні [12, с. 51–52]. Історія повторюється, і саме таке становище спостерігається сьогодні в Україні. До цього слід додати, що як тепер, так і тоді емісія цих «цінних паперів» була досить обмежена, а попит мав стійку тенденцію до зростання. Таким чином, майже всі визнали необхідність допомогти селянам, долучивши їх до фінансових ресурсів на сприятливих умовах: преса, земські сходи, різноманітні комісії, провідні науковці. Залишалось докласти лише необхідних організаційно-правових зусиль.

Але дехто з учених заперечував доцільність влаштування кредиту [13, с. 164]. Так, відомий свого часу економіст-фінансист В. П. Безобразов, до кола наукових інтересів якого входило дослідження іпотечних установ, у своєму порівняльному аналізі організації кредитної справи у Франції і Німеччині наводить думку французького економіста Бусенго, який стверджував, що людина, позичаючи гроші під 6–8 %, щоб придбати землю, яка принесе йому прибуток не більше 2,5 %, здійснює погану спекуляцію. Саме такі угоди були головною причиною скрутного становища, в якому опинялися сільські мешканці. Вони повинні користуватися кредитом не для придбання землі, а для її обробітку.

Міцне землеробство, перш за все, потребує капіталу; хлібороб же, що витратив останню копійку на придбання землі, розпочинаючи її обробку, немає нічого, окрім рук [13, с. 106]. Критично не сприймаючи цієї точки зору, О. Немеровський відзначає, що такі випадки хоча, і трапляються, але є не загальним правилом а, навпаки, винятком [14, с. 316–317].

Об'єктивно кажучи, ідеї Бусенго правильні, якщо пристосовувати їх до великої земельної власності, яка дійсно потребує відчутних інвестицій у господарство. До того ж боргів, які обтяжують селянську власність, можна легко позбутися без загрози для землевласника, потрібно лише одне: щоб купівлю було здійснено на розумних засадах довгострокового кредиту, за яким щорічна сплата відсотків є посилююю для господаря.

Поява ідеї утворення селянського банку, так би мовити, на офіційному рівні, як і слід було очікувати, належала земствам. Земські гласні краще за високопосадовців розуміли потреби селянства, а ще більше – власні потреби, бо більшість в земствах становили дрібні та середнього достатку дворяни, і саме серед цієї категорії поміщиків знаходилися ті, хто хотів позбутися своїх маєтків під тиском економічних обставин, сформованих реформою 1861 р. Точки зору та міркування земців знайшли своє упорядкування в матеріалах, напрацьованих Комісією для дослідження становища сільського господарства і сільськогосподарської промисловості в Росії під головуванням міністра державного майна П. О. Валуєва, яка була утворена у 1872 р. і отримала в народі назву за прізвищем свого очільника. На підставі здійсненого анкетування комісія зробила зріз стану сільського господарства імперії, так би мовити, за результатами проведених реформ. І князь В. А. Кудашев, доповідаючи в комісії про клопотання, що почали надходити від земств, висловив свою впевненість у тому, що жоден банк не гарантуватиме повернення грошей так, як селянський банк, і таким чином селяни матимуть значно більше шансів власною працею повернути позичений капітал, ніж поміщик [15, с. 271]. Ця теза зафіксована в багатьох матеріалах комісії. У зведенні запропонованих рішень знаходимо: заохочення всіма можливими заходами утворення селянської поземельної власності і заснування для цього позичкових банків; збільшення селянських наділів за рахунок купівлі додаткових угідь у землевласників і заснування урядом позичкових банків для цих цілей [16]. У прикінцевій постанові, що зафіксована в журналі комісії, зазначалося: «слід за допомогою земських чи сільських банків полегшити селянам придбання землі в особисту власність» [15, с. 33].

У 1874 р. до міністра фінансів надійшов проєкт положення «поземельного банку для всіх». Головна мета цього законопроєкту полягала у виданні більш дрібних позик, ніж ті мінімальні, які за статутами дозволено надавати земельним банкам для сприяння селянам у купівлі землі. В якості організаційно-правової форми пропонувалося використати акціонерні засади організації банку, але з гарантіями уряду та земств.

Міністерство фінансів не сприйняло запропонованих принципів розбудови селянської кредитної установи, що можна пояснити, перш за все, позицією керівника фінансового відомства країни М. Х. Бунге, яка згодом була сформульована у Всепідданній записці, де зазначалось, що у провідних країнах Заходу визнається за необхідне посилення державного втручання до системи кредиту. На його думку, в Росії, де казенні кредитні установи завжди користувалися більшою довірою, ніж приватні банки, уряд і далі має зміцнювати свій вплив. «Не усуваючи приватної банківської діяльності, держава повинна надати уряду головну роль у справі кредиту, регулювати та здешевлювати останній і, зрештою, спрямовувати його в ті сфери, які не є особливо привабливими для приватної заповзятливості» [17, с. 282].

Такий погляд державного службовця поділяли і в наукових колах. О. В. Яковлев на пропозицію застосування акціонерної організаційно-правової форми для майбутнього банку зауважував, що в тих заходах, де спекулятивні

розрахунки повинні відійти на останнє місце, а на першому плані стояти тільки громадські інтереси, панам акціонерам нема чого робити [12, с. 45].

З 1876 р. стало активно дебатоватися питання влаштування кредиту для допомоги селянам в придбанні землі вступило у нову фазу. До обговорення на рівні земств та державних комісій долучився широкий загал.

З 1877 до 1882 рр. ця проблема обговорювалася у періодичних виданнях та була присутньою майже у всіх порядках денних земських зборів. На одних зборах ідея отримувала загальну підтримку, на других голоси розподілялися, на третіх, таких як Харківське земство, ідею було відкинуто зовсім, на підставі твердження більшості гласних, що селянське малоземелля – це не що інше, як недоладна фраза, видута літературою відомого штабу. Тому не дивно, що в 1876 р. Харківське губернське земське зібрання відхилило пропозиції, розроблені Харківським земельним банком про влаштування довгострокового кредиту для селян [19, с. 732].

Парадоксальним є те, що серед українських губерній найбільшу активність у питанні влаштування кредиту для селян виявили Таврійська та Херсонська губернії, тобто малонаселені південні території, де попит на землю був незначний [20, с. 24]. Оскільки більшість земських гласних були землевласниками, то зусилля з організації кредиту, спрямованого на продаж землі селянам, були вигідні і латифундистам.

Тим не менш, можна з упевненістю констатувати, що «гласність», з якою йшло обговорення в друкованих засобах інформації, в органах місцевого самоврядування, та наявність різних точок зору, і запропонованих проєктів, мали відповідний вплив на уряд.

Навесні 1881 р., керуючий Міністерством фінансів М. Х. Бунге, доповідаючи Державній Раді питання про причини незначної кількості наділів, викуплених тимчасово зобов'язаними селянами, та пропонуючи зниження викупних платежів, звернув увагу членів Ради на те, що головною причиною занепаду селянського господарства є недостатня кількість і низка продуктивність земельних ділянок, а придбання додаткових площ неможлива через відсутність доступного кредиту. Сприймавши цю тезу, Рада зобов'язала міністрів внутрішніх справ та фінансів, за спільної згоди та за умови погодження з іншими зацікавленими відомствами, підготувати і внести на розгляд у законодавчому порядку міркування з питання «полегшення для селян можливості користуватися кредитом для купівлі землі». 20 травня 1881р. ця постанова Ради отримала згоду царя [26, с. 157–158].

Таким чином, при розробці Положення про Селянський поземельний банк Олександр III відмовився від сталої практики використання таємних комітетів у нормотворчому процесі. Під час цієї законотворчої роботи змінилася юридична техніка розробки нормативних актів, тим самим було продовжено політику «гласності», яка вперше впроваджена в державну діяльність ще за правління Олександра II. І хоча громадськість не брала безпосередньої участі у нормотворчій діяльності, дискусія, що відбувалася у земському середовищі та відобразилась у пресі, опосередковано вплинула на уряд, Державну Раду і навіть на самого царя.

Цікавою є виявлена закономірність законотворчого процесу на різних владних рівнях, а саме державному – урядовому та місцевому – земському: розроблені урядом та управами прогресивні за змістом законопроєкти та пропозиції зустрічали активний опір з боку Державної Ради та земських зібрань. У межах синергетичного підходу тут можна говорити про алгоритм масштабної інваріантності процесів, що відбувались на різних рівнях організації влади в країні. Незважаючи на наявність різнорівневих структур ми спостерігаємо ті ж закономірності тільки в інших масштабах.

Ідея створення селянської кредитної установи мала як супротивників, так і прихильників, проте останніх було значно більше. У заснуванні іпотечного, навіть станового за своєю сутністю, банку були зацікавлені не тільки селяни, новонароджена буржуазія, а і значна кількість поміщиків. Користь для дворянства, полягала в тому, що багато крупних землевласників у пореформені часи почали займатися промисловим виробництвом, яке на теренах України було представлене спиртовою промисловістю та буряково-цукровим виробництвом. Перехід до капіталістичної системи господарювання та породжені цим економічні потреби (як-то необхідність у довгостроковому іпотечному кредиті), зумовлювали полеміку у засобах масової інформації, стимулювали наукові дослідження та політичні дискусії, завдяки чому в державі формувалася суспільна думка, яка у різних своїх проявах впливала на існуючий законотворчий механізм, з метою досягнення необхідного правового результату. Історія повторюється.

Список бібліографічних посилань

1. Про селянське (фермерське) господарство : закон України від 20.12.1991 № 2009-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 14. Ст. 186.
2. Про приватизацію земельних ділянок : декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 № 15-92. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 10. Ст. 79.
3. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва : указ Президента України від 10.11.1994 № 666/94 : втратив чинність, крім статті 3, на підставі Указу Президента № 650/2007 (650/2007) від 20.07.2007. *Урядовий кур'єр*. 1994. № 176.
4. Про оренду землі : закон України від 06.10.1998 № 161-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 46–47. Ст. 280.
5. Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення : указ Президента України від 19.01.1999 № 32/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 3. Ст. 93.
6. Про Основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки : указ Президента України від 30.05.2001 № 372/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 986.
7. Про додаткові заходи щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв) : затв. указом Президента України від 02.02.2002 № 92/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 6. Ст. 239.

8. Земельний кодекс України : закон України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
9. Курсель-Сенел, Жан Густав. Банки, их устройство, операции и управление / пер. с 3-го изд. под ред. и с предисл. и доп., относящимся к России В. П. Безобразова. СПб. : Тип. В. Безобразова и К°, 1862. 768 с.
10. Шепелёв Л. Е. Акционерные компании в России. Ленинград : Наука, Лен. отд., 1973. 346 с.
11. Гильдебрандт Б. Политическая экономия настоящего и будущего. СПб. : Тип. В. Безобразова и К°, 1860. [4], X, 280 с.
12. Васильчиков А. И., Яковлев А. В. Мелкий земельный кредит в России. СПб. : Тип. А. М. Котомина, 1876. 113 с.
13. Безобразов В. П. Поземельный кредит и его современная организация в Европе. СПб. : Тип. В. Безобразова и Ко, 1861. 212 с.
14. Немеровский А. Крестьянский поземельный банк в связи с современным положением крестьянского хозяйства. *Юридический вестник*. 1886. № 6–7.
15. Материалы Комиссии для исследования положения сельского хозяйства и сельскохозяйственной промышленности в России. Приложение к докладу комиссии 1872 г. Санкт-Петербург, 1974. Т. VI. Ч. 1.
16. Материалы Комиссии для исследования положения сельского хозяйства и сельскохозяйственной промышленности в России. Приложение к докладу комиссии 1872 г. Санкт-Петербург, 1974. Т. III. Отд. IV. С. 10; Т. VI. Ч. 1. С. 72, 136, 269; Т. II. Отд. IV. С. 4, п. 7. Отд. VII. Ст. 2.
17. Степанов В. Л. Н. Х. Бунге: судьба реформатора. М. : Российская политическая энциклопедия, 1998. 398 с.
18. Янсон Ю. Опыт статистического исследования о крестьянских наделах и платежах. СПб. : Тип. М. Стасблевича, 1877. Т. VIII. 26 с.
19. Отчет о заседании Харьковского губернского земского собрания. *Земский ежегодник 1876 г.* Харьков, 1877.
20. Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1883–1904 г. СПб. : Тип. Суворина, 1906. 131 с.
21. Отчет по Государственному Совету. Санкт-Петербург, 1882.
22. *Земство*. 1881. № 57.
23. Зак А. Н. Крестьянский поземельный банк (1883–1910 гг.). СПб. : Изд. Н. П. Карбасникова, 1911. 607 с.
24. Отчет по Государственному совету. Санкт-Петербург, 1882. С. 166–168.
25. Обзор деятельности Крестьянского поземельного банка за 1883–1904 г. СПб. : Тип. Суворина, 1906. С. 33–36.
26. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об облегчении крестьянам возможности пользоваться кредитом для покупки земель». Высочайше утвержденное «Положение о Крестьянском поземельном банке». ПСЗ III. Т. II. 1882. № 894.

Одержано 06.11.2019

УДК 342.25

Юлія Миколаївна КИРИЧЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ;

 <https://orcid.org/0000-0001-9125-218X>

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

За часи незалежності в Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування. Проте, і досі система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства на необхідному рівні. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування України, у загальному вигляді визначені Конституцією України, зокрема, ч. 1 ст. 143 Основного Закону [1]. В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади сьогодні відбуваються зміни щодо розподілу повноважень органів державного управління різних рівнів та органів місцевого самоврядування.

Сучасний розвиток місцевого самоврядування передбачає децентралізацію влади, розширення можливостей для участі громадян в управлінні справами держави й суспільства, реалізацію права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування створює можливість для реалізації безпосередніх потреб мешканців населених пунктів, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, що є невід'ємною рисою системи сучасного демократичного правління [2, с. 44]. Реформування організації та функціонування органів місцевого самоврядування, яке характеризується європейськими підходами до децентралізації