

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

БУЛГАКОВ АРТУР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 340.15.(477) «19»:349.4

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО
ВИКОРИСТАННЯ І ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ
В УКРАЇНІ В ХХ СТ.**

12.00.01 «Теорія та історія держави і права,
історія політичних і правових учень»

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент

Власенко Сергій Іванович,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Головко Олександр Миколайович,

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, професор кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету;

кандидат юридичних наук, доцент

Зайцев Леонід Олександрович,

Харківський національний університет внутрішніх справ, доцент кафедри загально-правових дисциплін факультету права та масових комунікацій.

Захист відбудеться «__» _____ 2017 року о ___ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.02 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-А.

Автореферат розіслано «__» _____ 2017 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

К. В. Гусаров

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Необхідність здійснення правового регулювання раціонального використання та охорони земель в Україні зумовлене екологічною кризою, яка посилилася із другої половини ХХ ст., що викликає особливу актуальність історико-правового дослідження проблеми охорони земель та дбайливого ставлення до земельних ресурсів, оскільки земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. В умовах надмірного техногенного навантаження на земельні ресурси необхідність розробки нової історично вивірної і системно оптимальної правової концепції землекористування й охорони земельних багатств стає все більш перспективною і визначає актуальність цього дисертаційного дослідження.

Правове регулювання раціонального використання й охорони земель не отримало належного законодавчого закріплення, а чинне має чимало суперечностей і прогалин. Проведене історико-правове дослідження покликане допомогти сучасному українському законодавцеві отримати певне уявлення про становлення та розвиток інституту раціонального використання та охорони земель, що, у свою чергу, є підґрунтям при вдосконаленні чинного земельного законодавства України. У зв'язку з цим постала необхідність проведення детального аналізу історичного досвіду України у цій сфері, врахування всіх позитивних і негативних результатів законотворчої, виконавчої та контрольної діяльності держави, виявлення нагальних проблем і шляхів їх розв'язання, без яких неможлива еволюція сучасної європейської держави.

Часовий діапазон дисертаційного дослідження охоплює низку самобутніх періодів: а) початок ХХ ст., коли більша частина України входила до складу Російської імперії; б) радянський період української історії (1970–1960), коли на базі державної власності була вибудована централізована етатистська модель правового регулювання земельних відносин, а також в) друга кодифікація радянського земельного законодавства (1960–1985 рр.), коли змінювався підхід до землекористування; г) етап становлення і розвитку українського законодавства, коли прийшов час привести історичну спадщину у відповідність з інтеграційними процесами в Європі зокрема, та світовою глобалізацією в цілому.

Значна частина українських земель, що входили до складу Російської імперії, були аграрними за своєю суттю, хоча і не мали

законодавчого закріплення раціонального землекористування, а самі землекористувачі дбайливо ставилися до землі. Початок ХХ ст. визначався змінами в державному ладі країн, до складу яких входили українські території, проте питання раціонального використання та охорони земель не отримало належного закріплення.

У 1917 р. розпочався процес становлення та розвитку законодавства про раціональне використання й охорону земель, але він відбувся лише після закріплення остаточного власника землі, яким виступала держава, що було відбито в радянській державній системі. Водночас у цьому періоді зафіксовано достатньо фактів, які свідчать про шанобливе ставлення землекористувачів до землі. Разом із тим, урахувуючи загальну індустріалізацію в країні, на земельні ресурси збільшився тиск, пов'язаний із їх різноманітним використанням задля економічного зростання держави, що не могло не позначитися на стані. Відбувається поступовий занепад, змінюється підхід до експлуатації земель. А вже у другій половині ХХ ст. підхід до використання й охорони земель змінюється в напрямі відтворення та збереження земельних ресурсів для майбутніх поколінь. Цей період ознаменувався прийняттям великої кількості нормативно-правових актів, що містили в собі різноманітні підходи до охорони земель.

Визначення закономірностей історичного розвитку правового регулювання раціонального використання й охорони земель у досліджуваному періоді має стати орієнтиром для подальшого удосконалення земельного законодавства. Водночас необхідність історико-правового дослідження також зумовлюється продовженням реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

У сучасній юридичній літературі теоретико-правові засади правового регулювання земельних відносин були закладені у працях С. С. Алексєєва, О. В. Петришина, В. Я. Тація, І. В. Яковюка та інших; історичні аспекти правового регулювання земельних відносин в Україні знайшли відображення у працях І. Й. Бойко, М. Ю. Бурдіна, В. Д. Гончаренка, В. М. Єрмолаєва, В. І. Лозо, А. Й. Рогожина, В. О. Рум'янцева, Б. Й. Тищика, І. Б. Усенка, О. Н. Ярмиш та інших; галузеві проблеми правознавства з питань правового регулювання землеохоронних відносин відбилися у працях Г. О. Аксененка, В. І. Андрейцева, А. П. Гетьмана, О. С. Єрофєєва, М. Д. Казанцева, О. С. Колбасова, М. І. Краснова, Л. В. Лейби, В. Л. Мунтяна, В. В. Петрова, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та інших вчених.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн у межах комплексно-цільової програми Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого «Актуальні питання державотворення в Україні та зарубіжних країнах на різних етапах їх історії» (№ 0111U000970).

Мета і завдання дослідження.

Мета дисертації полягає у визначенні загальних закономірностей розвитку землеохоронного законодавства та виявленні конкретних історичних умов становлення і розвитку правового регулювання раціонального використання та охорони земель України у ХХ ст.

Досягнення поставленої мети зумовило постановку таких взаємопов'язаних наукових завдань:

- виявити історичні передумови і визначити закономірності розвитку землеохоронного законодавства, з'ясувати зміст категорій «раціональне використання» та «охорона» «земельних ресурсів» і визначити їх співвідношення;

- виявити історичні передумови і визначити основні етапи становлення та розвитку інституту раціонального використання й охорони земель в Україні;

- визначити особливості формування підходів до правового регулювання раціонального використання і охорони земель у визначених у дисертації періодів історії розвитку;

- розкрити специфіку законодавства про раціональне використання та охорону земель в Україні у ХХ ст. на кожному з визначених у дисертації періодів історії його розвитку;

- виявити особливості спеціального порядку охорони та раціонального використання категорій земель у ХХ ст., які мають особливу цінність;

- сформулювати теоретичні положення, висновки і пропозиції щодо використання позитивного досвіду та врахування недоліків, а також за підсумками дослідження виробити науково-практичні рекомендації, спрямовані на вдосконалення правового регулювання раціонального використання та охорони земель;

- дослідити законодавство, наукові, архівні та інші матеріали для визначення ступеня і рівня теоретичної розробки проблеми.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері раціонального використання й охорони земель.

Предметом дослідження є правове регулювання раціонального використання та охорони земель України у ХХ ст.

Хронологічні рамки дослідження охоплюють ХХ ст., що дає можливість простежити становлення і розвиток законодавства про раціональне використання й охорону земель за різних часів історії України, основні зміни природи і характеру законодавства, еволюцію комплексу заходів зі збереження та відтворення земель, а також їх охорони. Основна увага, зокрема, була приділена законодавству, що регулювало процес збереження корисних властивостей землі в сільському господарстві та промисловості.

Методи дослідження. Підгрунття методології дослідження становить багаторівнева система методів пізнання, притаманних сучасній науці. Базовим щодо аналізу землеохоронного законодавства став діалектичний метод пізнання, в основі якого лежить принцип наукової об'єктивності. Крім того, застосування категорій діалектики (зокрема, загальне та особливе, можливість і дійсність, зміст і форма, причина і наслідок) дали змогу всебічно охарактеризувати процес землеохоронних відносин у ХХ ст. (розд. 1, розд. 2, розд. 3).

На підставі діалектичного методу застосовувались системний метод, який забезпечив урахування максимально можливої сукупності фактів, а також низка загальнологічних методів, серед яких індуктивний та дедуктивний методи, що дозволили здійснити сходження від абстрактного до конкретного та від простого до складного у динаміці правового регулювання раціонального використання земель у досліджуваній історичній період.

Термінологічний підхід спрямовувався на розкриття сутності раціонального використання та охорони земель за допомогою виявлення та уточнення їх поняття, сутності та змісту (розд. 1).

Логіко-юридичний та формально-логічний методи було використано під час розгляду понять та категорій, ознак та структури предмета дослідження, включаючи засоби і способи логічного вивчення (підрозділи 1.1, 1.2).

Застосування системного методу сприяло систематизації та узагальненню існуючих в історико-правовій думці поглядів щодо розвитку та результатів земельних правовідносин на початку ХХ ст. (підрозд. 2.1).

За допомогою історико-правового методу виражена динаміка розвитку землеохоронного законодавства в Україні у ХХ ст. в його хронологічній послідовності (розд. 2, розд. 3); порівняльно-правовий метод надав можливість порівняти особливості вдосконалення правового регулювання раціонального використання та охорони земель в зазначених періодах (розд. 2); нормативно-догматичний (юридико-

технічний) метод застосовувався для тлумачення юридичних текстів, що стосуються правового регулювання землеохорони (розд. 3).

Обґрунтованість висновків і положень, що досліджуються в роботі, ґрунтуються на аналізі великого обсягу спеціальної літератури, нормативних актів та архівів.

Наукова новизна отриманих результатів дослідження. Ця робота є першим у вітчизняній науці комплексним історико-правовим дослідженням розвитку правового регулювання раціонального використання й охорони земель в Україні у ХХ ст. Системний і всебічний аналіз природоохоронного законодавства дозволив автору з'ясувати процес становлення та розвитку правових основ раціонального використання й охорони земель, що знайшло вираження в таких новаціях:

уперше:

- запропоновано періодизацію розвитку землеохоронного законодавства в Україні, яка складається з чотирьох етапів (початок ХХ ст., 1917–1960, 1960–1985, 1985–1991 рр.), виявлено основні закономірності та тенденції розвитку правового регулювання раціонального використання й охорони земель на кожному з таких етапів;

- виявлено різноманітність підходів до раціонального використання й охорони земель протягом ХХ ст., зміну підходу природокористування від досягнення максимальної економічної вигоди до створення умов правильного землекористування задля збереження земельних ресурсів для майбутніх поколінь;

- надано авторське узагальнення і розвинуто існуючі наукові погляди щодо розвитку раціонального використання та охорони земель, змісту цієї діяльності, аргументовано необхідність розширення комплексу заходів, які спрямовані на збереження природних ресурсів;

- на підставі аналізу законодавства обґрунтовано висновок, що за своєю сутністю забезпечення й охорона права громадян на безпечне навколишнє природне середовище є провідним принципом галузі земельного права;

- із нових позицій аргументується доцільність розширення об'єктів раціонального використання й охорони з точки зору природних особливостей окремих категорій земель;

- за допомогою історико-правового аналізу землеохоронного законодавства простежується процес усвідомлення державою та суспільством необхідності правильного підходу до землекористування, на основі чого формується поняття «екосвідомість», що визначається як

історико-правова категорія;

– уведено до наукового обігу архівні матеріали та акти земельного законодавства державних утворень періоду 1917–1921 рр.;

удосконалено:

– понятійно-категоріальний апарат дослідження, зокрема, відповідно до земельного законодавства досліджуваних етапів уточнені поняття «правова охорона земель», «раціональне використання земель», а також визначено їх зміст, завдання та цілі;

– обґрунтовано необхідність удосконалення сучасного законодавства, що регулює організаційні аспекти охорони земель на основі історико-правового вивчення переваг і прогалин у законодавстві ХХ ст.;

набули подальшого розвитку:

– проведення історичних паралелей і виявлення аналогій між розвитком земельного законодавства за різних часів, у тому числі щодо: недостатньо чіткого механізму проведення землеохоронних заходів із подолання наслідків спричинення негативного впливу людства та промисловості на землю; переважання масиву підзаконних актів; слабкої дієвості окремих норм; недосконалості інституту раціонального використання й охорони земель; закріплення принципу дбайливого використання;

– визначення змісту юридичних понять «раціональне використання» та «правова охорона земель», що реалізується та гарантується державою за допомогою комплексу встановлених юридичних можливостей власного апарату, а також «реалізація інтересів суспільства в безпечному навколишньому природному середовищі».

Усе це становить спробу розв'язати наукове завдання, що спрямоване на визначення комплексного ретроспективного аналізу законодавчих актів на різних історичних етапах, архівних джерел та інших документальних матеріалів, а також становлення і розвиток правового регулювання раціонального використання й охорони земель України. Розкрито методологічний апарат та опрацьовано історіографічні джерела як емпіричну базу дослідження. На підставі поглибленого вивчення сформульовано рекомендації та пропозиції щодо використання наявного досвіду для подальшого вдосконалення земельного законодавства в сучасний період.

Практичне значення одержаних результатів дисертації полягає в тому, що викладені в ній положення, узагальнення і висновки, значна частина яких побудована на даних із документів, що вперше вводяться в науковий обіг, дають можливість, з одного боку, глибше зрозуміти

тенденції становлення та розвитку інституту раціонального використання й охорони земель у досліджуваних періодах, а з другого – використати історичний досвід при реформуванні інституту раціонального використання й охорони земель в Україні сьогодні.

Можна виділити такі сфери застосування результатів дослідження:

а) науково-дослідну – в процесі подальшого розвитку науки історії держави і права України, земельного та екологічного права, складовою яких має стати історія охорони земель в Україні;

б) правотворчу – у процесі вдосконалення чинного законодавства з урахуванням як позитивного, так і негативного історичного досвіду;

в) навчальну – у процесі написання підручників, посібників і викладання курсів «Історія держави і права України», «Історія правової охорони земель в Україні», «Екологічне право України», «Земельне право України», тощо;

г) інформаційно-аналітичну – у роботі установ, пов'язаних із вивченням екологічного та земельного законодавства, а також із розробкою природоохоронної політики.

Апробація матеріалів дисертації.

Основні теоретичні положення, висновки і пропозиції, які містяться у дисертації, обговорювались та були схвалені на засіданнях кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Ключові положення роботи доповідалися автором на таких конференціях: «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (Харків, 15 квітня 2013 р.); «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (Харків, 10 грудня 2014 р.); «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (Харків, 2 листопада 2015 р.), «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (Харків, 15 грудня 2016 р.), «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (Харків, 20 травня 2017 р.), «Актуальні проблеми науки історії держави і права» (Харків, 5 жовтня 2013), «Теорія та практика сучасної юриспруденції» (Харків, 6 квітня 2017 р.)

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані в дисертаційному дослідженні, знайшли відображення у 15 наукових працях, в тому числі 5 статтях у фахових наукових виданнях України, з яких 1 стаття у науковому періодичному виданні іншої держави та тезах 10 доповідей на наукових конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку

використаних джерел (248 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації – 226 сторінок, із них основна частина – 195 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обгрунтований вибір теми дослідження, визначено мету і завдання роботи, вказано її зв'язок із науковими програмами, об'єкт, предмет та методологічну базу, показано наукову новизну одержаних результатів та їх практичне значення. Висвітлено питання апробації наукових результатів дисертації, її загальну структуру й обсяг.

Розділ 1 «Поняття, мета, завдання та принципи правового регулювання раціонального використання і охорони земель в Україні» складається з двох підрозділів.

У **підрозділі 1.1 «Визначення поняття “охорона земель” та “раціональне використання земель”** проведено аналіз різних наукових думок щодо визначення понять «раціональне використання земель», «охорона земель» та їх співвідношення.

Проведений аналіз теоретичних і законодавчих джерел дозволив зробити висновок, що норми про раціональне використання та охорону земель передбачають не лише здійснення спеціальних заходів, які спрямовані на охорону земель та їх правильне використання, а по суті повинні реалізовуватися через глобальне та постійне шанобливе ставлення людини до земельних ресурсів та природи в цілому. Тому сучасне законодавство повинно впроваджувати екологічні, економічні та організаційно-виховні межі суспільної поведінки громадян та роботи державного апарату:

1. Екологічний напрям – оскільки щороку екологічна ситуація у світі погіршується, то потрібно працювати над збереженням природного балансу планети. Тільки спільними зусиллями можливо впроваджувати екологічні програми, в тому числі й шляхом правового регулювання раціонального використання та охорони земель.

2. Економічне регулювання здійснюється у двох основних напрямках. Перший полягає у комплексному встановленні стимулюючих пільг за охорону та раціональне використання земель. Другий – в економічному використанні земельних ресурсів без надлишку виробництва, лише за необхідності.

3. У межах організаційно-виховних заходів актуальним є формування суспільства, особливо суспільства майбутніх поколінь, за напрямом дбайливого та правильного використання як земель, так і всього природного середовища. До цього слід додати державний контроль, зонування територій, земельний кадастр і землеустрій.

Підрозділ 1.2 «Мета, завдання та принципи раціонального використання та охорони земель» присвячений визначенню історично обумовленої мети, завдання та принципів землеохоронної справи.

У процесі історичного розвитку так склалося, що зміст і завдання охорони землі змінювалися залежно від ставлення влади до земельних ресурсів країни. Визначено, що суб'єктом ідеальної моделі є держава, яка ставить перед собою мету створити умови гармонійного співіснування людства в природі, що вимагає запобігання деградації і порушенню земель, забезпечення покращення і відновлення земель, створення механізму обліку та перевірки екологічного стану земель, а також в установлення відповідальності за порушення.

Зазначається, що до основних принципів правової охорони та раціонального використання земель належать такі: 1) охороні підлягають усі природні ресурси; 2) система охорони природи отримала своє законодавче закріплення; 3) усі ресурси підлягають кількісному та якісному обліку; 4) використання цих ресурсів відрізняється плановістю; 5) існування людини і природи має бути гармонійним. Завдання раціонального використання і охорони земель виражається через реалізацію самих принципів правової охорони та раціонального використання земель, що має на меті реалізацію гармонійного життя суспільства і природи та збереження земельних ресурсів країни.

Розділ 2 «Головні етапи розвитку законодавства про раціональне використання і охорону земель в Україні в ХХ ст. (еволюція та динаміка)» складається з чотирьох підрозділів».

У підрозділі 2.1 «Питання раціонального використання і охорони земель на початку ХХ століття» проаналізовано процес становлення землеохоронних норм, їх історичну обумовленість та значимість для землекористувачів у певні історичні періоди.

Наголошується, що на початку ХХ ст. відбувся відхід від колишнього державного устрою, що, у свою чергу, позначився на всіх законодавчих процесах. Ці процеси стали відправною точкою створення правової бази земельного законодавства, а також підґрунтям землеохоронних норм. Вони не відокремлювались від історичних напрацювань, які були зроблені ще за часів Київської Русі, а перейшли на новий рівень правової значимості.

Саме сприятливе географічне положення України передбачило високу родючість земель, визначаючи землеробство одним із основних видів занять населення, що вимагає правового врегулювання у сфері дбайливого ставлення до природних ресурсів.

Звертається увага на те, що наприкінці ХІХ ст. була видана у двох

томах «Настольная книга для русских сельских хозяев» (наведено мовою оригіналу), в якій визначалося поняття землі, виснаження ґрунту, було висвітлено значущість та якісний стан земель, склад та види ґрунтів, а також аналіз та походження землі. Також вміщено окремих розділ «Корінні покращення», в якому наводився механізм заходів захисту від вітрів земельних наділів, давалися рекомендації щодо правильної обробки земельних наділів. Ця книга є важливим джерелом інформації про підходи до раціонального землекористування.

Доведено, що Столипінська аграрна реформа була зосереджена на забезпеченні селянства земельними наділами, маючи на меті не стільки мотивацію дбайливого підходу до використання земельних ресурсів, скільки економічну стабільність.

Констатовано, що особливої уваги заслуговує період роботи Української Центральної Ради. За III Універсалом УЦР право власності на землі переходило до народу Української Народної Республіки. Цим документом визначалося, що земля має особливу цінність і є загальносуспільною власністю. На підставі III Універсалу був прийнятий Тимчасовий земельний закон УНР. Його загальними положеннями закріплювалося, що право власності на всі землі з їх водами, надземними і підземними багатствами скасовується, і вони переходять у власність народу УНР. Право користування мали усі громадяни без обмежень віросповідання, статі чи національності, але вони й зобов'язувалися дотримуватися норм цього закону. Автором окремо було проаналізовано земельне законодавство гетьмана П.Скоропадського, УНР часів Директорії, ЗУНР, а також основ землеохорони в земельному законодавстві західноукраїнських земель, що входили до складу Австро-Угорщини.

Констатовано, що земельне законодавство періоду визвольних змагань не змогло повноцінно діяти через політичну і військову ситуацію, перш за все у зв'язку з проголошенням України радянською республікою і переходом до більшовицького земельного законодавства, а саме до положень Декрету про землю від 27 жовтня 1917 р., яким вектор розвитку землеохоронного законодавства змінився.

У підрозділі 2.2 «Становлення основ радянського законодавства в Україні про раціональне використання і охорону земель та його розвиток (1917–1960 рр.)» досліджено становлення та розвиток радянського земельного законодавства у зазначений період.

Перші роки радянської влади ознаменувались прийняттям великої кількості нормативних актів, які започаткували засади розвитку інституту раціонального використання й охорони земель. Перш за все було

вирішене питання власності та визначене коло суб'єктів, на яких покладалося завдання охорони та раціонального використання земель. Усі землі, ліси та води, що мали загальнодержавне значення, перейшли у виключну власність держави, але з можливістю користування громадянами із зобов'язанням турбуватися про землю та не допускати її забруднення. Формували елементи земельного кадастру, який запроваджував єдину систему земельно-кадастрової інформації та її достовірності, а також здійснював контроль за використанням і охороною земель.

Розпочата нова економічна політика обумовила кодифікацію земельного законодавства України. Тому Президією ВУЦВК 29 листопада 1922 р. був прийнятий Земельний кодекс УСРР, який мав фундаментальне значення для подальшого розвитку правовідносин у сфері охорони земель. Уперше в Україні було прийнято кодифікований закон, що містив комплексний механізм раціонального землекористування.

Звернуто увагу на те, що 15 грудня 1928 р. ЦВК СРСР прийняв Загальні начала землекористування та землеустрою. Цей документ являв собою оновлене земельне законодавство, що було спрямоване на більшу підтримку сільського господарства та осіб, які ним займаються. Всі республіки повинні були в місячний строк здійснити перегляд законодавства для того, щоб усі пункти, які не узгоджуються із Загальними началами землекористування та землеустрою, привести у відповідність або скасувати. Водночас зміст цього акта свідчить про появу централістських тенденцій у керуванні земельними відносинами з боку союзних державних органів.

Автором констатовано, що період 1930-х рр. характеризувався зміною підходів до використання земельних ресурсів, який виражався в отриманні більшої кількості сільськогосподарської продукції від аграрного сектору, незважаючи на шкоду якісному стану земельних ресурсів. Такий підхід був продовжений у 1940-х рр., що значною мірою зумовлювалося німецько-радянською війною 1941–1945 рр. Доведено, що земельне законодавство у повоєнний час дозволило відновити сільське господарство в УРСР та покращити землеробство задля підвищення врожайності.

У підрозділі 2.3 «Розвиток правового регулювання раціонального використання і охорони земель у період із 1960 по 1985 рр.» досліджено нормативно-правові акти, що втілювали в життя новий підхід до землекористування.

Новий етап розробки системної кодифікації земельного права

відбувся на початку 1960-х рр. Основоположним актом став Закон УРСР «Про охорону природи УРСР» від 30 червня 1960 р., що характеризувався ширококомплексним підходом до охорони природи та містив цілу низку норм, які стосувались раціонального використання і охорони земель.

У зазначений період земельну правову базу склали Основи земельного законодавства СРСР і союзних республік від 13 грудня 1968 р. та Земельний кодекс УРСР від 8 липня 1970 р. Зазначені нормативно-правові акти закріпили комплексний підхід до землекористування, визначили права і обов'язки землекористувачів, унормували питання землеустрою та земельного кадастру, поділу земель на категорії, а також системи боротьби з ерозійними процесами та державного контролю за використанням земель і застосування отрутохімікатів під час обробітку.

Автором відзначено, що землеохоронні норми, котрі містились у цих актах, були підняті на новий рівень. Законодавець поступово підходив до розуміння того, що правильне співіснування людини і природи надає набагато більше користі. Однак, незважаючи на бажання здійснити кодифікацію земельного законодавства, витрачену велику кількість зусиль на розроблення величезного масиву нормативних актів, у нормотворчій діяльності так і не вдалося сконструювати ідеальну схему поведження із землями.

У підрозділі 2.4 «Трансформація законодавства України про раціональне використання і охорону земель у період перебудови (1985–1991 рр.)» зазначається, що перебудова вносила свої корективи в законодавство внаслідок численних проблем в економіці, політиці і, найголовніше, в екології.

Показовим стосовно цього є постанова Ради Міністрів УРСР «Про корінну перебудову справи охорони природи в республіці» від 19 листопада 1988 р. В ній зазначалось, що екологічна обстановка в країні майже кризова, а законодавство не відповідає сучасним вимогам господарювання та стає серйозним чинником, що стримує проведення єдиної природоохоронної політики.

Для аналізованого періоду характерним є проведення чергової кодифікації земельного законодавства. Свідченням є прийняття Основ законодавства Союзу ССР та союзних республік про землю від 28 лютого 1990 р. та Земельного кодексу УРСР від 18 грудня 1990 р. Правотворча діяльність у реформуванні земельних відносин здійснювалася покvapливо, законодавчі положення були нечіткими, ґрунтувалася на пропозиціях, не перевірених практикою, оскільки часто змінювалися за змістом і характеризувалися непослідовністю.

Нерозсудливі дії призвели до катастроф, що значно вплинули на стан земельних ресурсів та природи в цілому. Це призвело до постійних змін та доповнень у земельне законодавство, що вже мало орієнтир на природні особливості українського регіону. Перебудова виявилася початком кінця земельного законодавства СРСР, однак саме вона відіграла значну роль у кардинальних змінах ставлення держави до землі.

Розділ 3 «Основні напрями формування правового режиму раціонального використання і охорони земель в Україні у ХХ ст.» складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Правове регулювання охорони земель у сфері сільського господарства в Україні» досліджено нормативні акти, які стосувались землекористування в сільськогосподарському секторі.

Історико-правовий аналіз норм, що стосувалися охорони сільськогосподарських земель, дозволив визначити механізми і коло заходів, що можна використовувати і в сучасний період. Правовий режим спеціального природокористування виходить із системи пріоритетів одних видів користування ресурсами природи над іншими. За такої системи забезпечуються оптимальні умови життя людини. Саме пріоритет охорони сільськогосподарських земель є необхідним, оскільки ці землі є джерелом виробництва продуктів харчування та промислової сировини для країни й суспільства.

У підрозділі 3.2 «Закріплення правових основ раціонального використання та охорони земель у промисловості в Україні» проведений аналіз нормативних документів, що втілювали в життя заходи з охорони земель при добуванні корисних копалин.

З активним індустріальним розвитком, що відбувався на початку ХХ ст., значно збільшився видобуток корисних копалин для всіх видів промисловості країни. Раціональний підхід до їх видобутку є необхідним, оскільки на поверхні землі часто знаходяться цінні землі, які можна використовувати за призначенням. Історико-правовий аналіз правильного підходу до видобутку корисних копалин дозволив стверджувати, що при дбайливому ставленні можна отримати більшу економічну вигоду для країни та зменшити при цьому шкоду природному середовищу.

У підрозділі 3.3 «Регламентация охорони земель у заповідниках і рекреаційних зонах в Україні» визначені особливі об'єкти користування, які мають статус рекреаційної зони чи заповідника.

Констатовано, що землі рекреаційного призначення мають унікальні особливості для лікування, оздоровлення та відпочинку

людей. Будь-який негативний вплив на подібні території може призвести до катастрофічних наслідків та повністю знищити особливо цінні землі.

Землі, що мають заповідний характер, насамперед спрямовані на збереження всього природного комплексу на певній території. Вони піддаються певній консервації із метою збереження унікальної ландшафтної зони, що має особливу цінність.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведене теоретичне узагальнення та розв'язання наукового завдання, що полягає у визначенні загальних закономірностей розвитку земельного законодавства та виявленні конкретних історичних умов становлення і розвитку правового регулювання раціонального використання та охорони земель України у ХХ ст. Його вирішення пов'язане з визначенням місця норм раціонального використання та охорони земель у зазначеному періоді у природоохоронному законодавстві.

На підставі проведеного дослідження зроблені такі основні висновки:

1. Інституту раціонального використання й охорони земель притаманний особливий категоріально-понятійний апарат, який відображає особливості правового регулювання в цій сфері. Його метою є забезпечення суспільного інтересу, який полягає в ретельній правовій регламентації охорони та раціонального використання земельних ресурсів.

2. Законодавство, що регулювало раціональне використання та охорону земель у ХХ ст., характеризується такою періодизацією:

- перший період – початок ХХ ст. (різновекторність земельного законодавства);
- другий період – 1917–1960 рр. (період ієрархічності і розгалуженості законодавства);
- третій період – 1960–1985 рр. (період стабільного та ефективного законодавства);
- четвертий період – 1985–1991 рр. (період кризового стану законодавства).

3. Державна політика в українських губерніях, що входили до складу Російської імперії, на початку ХХ ст. була зосереджена на проведенні земельної реформи та забезпеченні селянства земельними наділами, маючи на меті не стільки забезпечення дбайливого підходу до використання земельних ресурсів, скільки економічну стабільність.

4. У ході визвольних змагань за часів революції 1917–1920 рр.

у земельному законодавстві Української Народної Республіки періоду Центральної Ради та УНР часів Директорії вже в загальних рисах закріплювалось формування інституту раціонального використання та охорони земель. Унаслідок низки причин детальної регламентації так і не відбулося.

5. У перші роки радянської влади в Україні вектор розвитку землеохоронного законодавства змінився. II Всеросійським з'їздом Ради депутатів був прийнятий Декрет про землю від 27 жовтня (8 листопада) 1917 р., який став відправною точкою розвитку радянського земельного законодавства, як у радянській Росії, так і в радянській Україні.

6. В умовах розвитку нової економічної політики (непу) відбулися суттєві зміни і в земельному законодавстві. Президією ВУЦВК 29 листопада 1922 р. був прийнятий Земельний кодекс УСРР, який інтегрував понад 50 декретів та постанов та 100 циркулярних указівок та врегулював комплексний механізм раціонального землекористування.

7. Прийняття ЦВК СРСР 15 грудня 1928 р. Загальних начал землекористування та землеустрою ознаменував прояв централістських тенденцій у земельному законодавстві, які повною мірою реалізовувались в Україні 1930-х рр. у галузі регулювання земельних відносин.

8. У 1930-х рр. був різко змінений вектор розвитку землеохоронного законодавства у напрямі отримання більшої кількості сільськогосподарської продукції від аграрного сектору, незважаючи на шкоду якісному стану земельних ресурсів.

9. У період німецько-радянської війни 1941–1945 рр. не останню роль в економіці країни відіграв аграрний сектор, який забезпечував потреби країни. Тому правове регулювання раціонального землекористування актуалізувалося.

10. У повоєнний час приймається низка нормативних актів у галузі раціонального використання та охорони земель, особливістю яких було намагання відновити сільське господарство в УРСР. Пронизує землеохоронні норми ідея всебічного підвищення врожайності на основі значного покращення культури землеробства і широкого використання досягнень передової агрономічної науки.

11. Друга кодифікація радянського законодавства, розпочата в кінці 1950-х рр., не оминула і земельне законодавство. Його основу склали такі нормативні акти, як: Закон УРСР «Про охорону природи УРСР» від 30 червня 1960 р., Основи земельного законодавства СРСР і союзних республік від 13 грудня 1968 р., Земельний кодекс УРСР від 14 травня 1970 р. Положення названих документів були розвинуті в значній

кількості нормативно-правових актів державних органів СРСР, а також Української РСР. Ця зазначена база містила розгалужену, комплексну систему норм, які спрямовувались на всебічну охорону земель. Незважаючи на велику кількість норм, що регламентували зазначену сферу, із постанови в постанову спостерігалась інформація про погіршення стану земельних ресурсів у зв'язку з недотриманням землекористувачами нового земельного законодавства.

12. «Перебудова» 1985–1991 рр. торкнулась багатьох аспектів політики та економіки СРСР, у тому числі і в УРСР. Відбулися зміни і в земельному законодавстві, що реалізувалися в прийнятті основних документів, таких як: Постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про корінну перебудову справи охорони природи в країні» від 7 січня 1988 р., Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю від 28 березня 1990 р., Земельний кодекс УРСР від 18 грудня 1990 р., Закон УРСР «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. Для цієї нормативної бази були притаманні такі риси, як: розширення форм власності, розширення прав землекористувачів. Але законодавчі положення були нечіткими, ґрунтувалися на пропозиціях, не перевірені практикою, оскільки вони часто змінювалися за змістом і характеризувалися непослідовністю. В той же час необґрунтовано було виключено з Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» цілий розділ «Охорона ґрунтів», який був у попередньому законі 1960 р.

Без будь-якого обґрунтування в Основах законодавства Союзу РСР і союзних республік про землю від 28 березня 1990 р. не містились граничні розміри земельної ділянки громадян, які ведуть господарство, а такий підхід потенційно містив загрозу запускання земель, що, у свою чергу, тягнуло за собою погіршення їх якісних показників.

13. Характерна риса земельного законодавства за радянських часів – виокремленість основних категорій земель, які мали особливу цінність для країни. Це такі, як: землі сільського господарства; землі промисловості; землі у заповідниках та рекреаційних зонах. Такий підхід свідчить про те, що законодавець врахував особливість цих об'єктів регулювання, які потребували спеціального порядку землекористування.

14. Для радянського земельного законодавства в галузі раціонального використання та охорони земель притаманні такі особливості: ієрархічність, комплексність, соціальна спрямованість, наявність достатньо великої кількості техніко-юридичних норм, у ряді випадків декларативність.

15. Земельне законодавство досліджуваного періоду підтверджує, що інститут раціонального використання й охорони земель є важливим аспектом діяльності держави та суспільства, оскільки втілює у собі найбільш гармонійні принципи і форми взаємодії людини з природою.

16. Земельне законодавство, що діяло на теренах України у ХХ ст., дає можливість отримати повне уявлення про становлення та розвиток інституту раціонального використання та охорони земель, що, у свою чергу, є підґрунтям при вдосконаленні чинного земельного законодавства України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Булгаков А. О. Закон «Про охорону природи Української РСР» 1960 року – новий етап комплексного врегулювання раціонального використання та охорони земель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 5, т. 1. С. 16–19.

2. Булгаков А. О. Земельний кодекс 1922 р. УРСР – перша кодифікація норм з охорони та раціонального використання земель. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Вип. 6-1, т. 2. С. 85–89.

3. Булгаков А. А. Историко-правовой анализ понятия рационального использования и охраны земель Украины, проблемы его применения. *Экономика и право Казахстана*. 2013. № 17. С. 60–64.

4. Булгаков А. О. На шляху до Земельного кодексу УРСР від 29.11.1922 р. *Право і суспільство*. 2015. № 1. С. 8–14.

5. Булгаков А. О. Проблеми вдосконалення законодавства України на початку 90-х років у сфері раціонального використання та охорони земель. *Право і суспільство*. 2014. № 6-2, ч. 2. С. 115–119.

6. Булгаков А. О. Актуальність врегулювання питань в сфері раціонального використання та охорони земель. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матеріали І всеукр. наук. конф. (15 берез. 15 квіт. 2013 р.). Харків, 2013. С. 8–10.

7. Булгаков А. О. Відновлення аграрного сектору СРСР після ІІ Світової війни. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матеріали Х всеукр. наук. конф., 15 груд. 2016 р. Харків, 2016. С. 13–16.

8. Булгаков А. О. Вплив перебудови (1985–1991 рр.) на інститут раціонального використання та охорони земель України. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матеріали V всеукр. наук.-практ. конф., 1 трав. 2015 р. Харків, 2015. С. 5–7.

9. Булгаков А. О. Деякі особливості розвитку землеохоронної політики в

Україні. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матеріали XI всеукр. наук. конф., 6 квіт. 2017 р. Харків, 2017. С. 19–23.

10. Булгаков А. О. Деякі питання закріплення правових основ раціонального використання та охорони земель у промисловості в другій половині XX століття. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матеріали XII всеукр. наук. конф., 20 трав. 2017 р. Харків, 2017. С. 14–17.

11. Булгаков А. О. До деяких проблем врегулювання питань природоохоронного законодавства України на початку 90-х років. *Актуальні проблеми науки історії держави і права* : матеріали «круглого столу», присвяч. пам'яті проф. А. Й. Рогожина (Харків, 5 жовт. 2013 р.). Харків, 2013. С. 201–203.

12. Булгаков А. О. Конституційне закріплення основ раціонального використання та охорони земель України в другій половині XX століття. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матеріали I всеукр. наук. конф. (15 берез. 15 квіт. 2013 р.). Харків, 2013. С. 179–180.

13. Булгаков А. О. «Настольная книга для русских сельских хозяев» як визначна пам'ятка в історії земельного законодавства. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матеріали VII всеукр. наук. конф., 1 квіт. 2016 р. Харків, 2016. С. 23–24.

14. Булгаков А. О. «Деякі особливості розвитку землеохоронної політики в Україні» як визначна пам'ятка в історії земельного законодавства. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матеріали XI всеукр. наук. конф., 6 квіт. 2017 р. Харків, 2017. С. 19–22 10.

15. Булгаков А. О. Становлення правової регламентації охорони земель в заповідниках і рекреаційних зонах. *Теорія та практика сучасної юриспруденції* : матеріали VI всеукр. наук.-практ. конф. (2 листоп. 2015 р.). Харків, 2015. С. 16–17.

АНОТАЦІЯ

Булгаков А. О. Правове регулювання раціонального використання і охорони земель в Україні в XX ст. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2017 рік.

У роботі на підставі вивчення наукової літератури, законодавчих та інших нормативно-правових актів здійснено комплексне дослідження правового регулювання раціонального використання і охорони земель в Україні в XX ст. Проведено історико-правовий аналіз історичних умов

становлення і розвитку землеохоронного законодавства.

Окреслено і проаналізовано головні етапи, напрями та історичні закономірності розвитку землеохоронних норм, визначено особливості формування підходів до правового регулювання раціонального використання і охорони земель у визначених у дисертації періодах історії розвитку; виявлено особливості спеціального порядку охорони та раціонального використання категорій земель, які мали особливу цінність; сформульовано теоретичні положення, висновки і пропозиції щодо використання позитивного досвіду та врахування недоліків під час проведення сучасної земельної реформи.

Ключові слова: правове регулювання, раціональне використання, правова охорона земель, земельні ресурси, землеохоронне законодавство.

АННОТАЦИЯ

Булгаков А.А. Правовое регулирование рационального использования и охраны земель в Украине в XX в. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» - Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2017.

В работе на основе изучения научной литературы, законодательных и других нормативно-правовых актов осуществлено комплексное исследование правового регулирования рационального использования и охраны земель в Украине в XX в. Проведен историко-правовой анализ исторических условий становления и развития законодательства в сфере охраны земли.

Определены и проанализированы основные этапы, направления и исторические закономерности развития норм в сфере охраны земли, определены особенности формирования подходов к правовому регулированию рационального использования и охраны земель в определенных в диссертации периодах истории развития; выявлены особенности специального порядка охраны и рационального использования категорий земель, которые имели особую ценность; сформулированы теоретические положения, выводы и предложения по использованию положительного опыта и учета недостатков при проведении современной земельной реформы.

В работе над диссертацией установлены общие закономерности развития земельного законодательства и выявлены конкретные

исторические условия становления и развития правового регулирования рационального использования и охраны земель Украины в XX в. Определено место норм рационального использования и охраны земель в природоохранительном законодательстве. В свою очередь, обращается внимание на специальный порядок охраны и рационального использования категорий земель, которые имели особую ценность.

Обосновывается вывод, что правовое регулирование рационального использования и охраны земель является важным аспектом деятельности государства и общества, поскольку воплощает в себе наиболее гармоничные принципы и формы взаимодействия человека с природой.

Обоснована необходимость внесения изменений в действующее земельное законодательство Украины с учетом историко-правового опыта регулирования рационального использования и охраны земель.

Ключевые слова: правовое регулирование, рациональное использование, правовая охрана земель, земельные ресурсы, законодательство в сфере охраны земли.

SUMMARY

Bulgakov A.O. Legal regulation of rational use and protection of land in Ukraine in the twentieth century. - Qualifying scientific work. Manuscript.

The thesis for obtaining of the Candidate of Legal Science degree, specialty 12.00.01 «Theory and History of State and Law, History of Political and Legal Studies» – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2017.

The thesis is devoted to the research of scientific literature, legislative and other normative legal acts. A comprehensive study of legal regulation of rational use and protection of land in Ukraine in the twentieth century was carried out. The historical and legal analysis of historical conditions of formation and development of legislation in field of land protection was conducted.

The main stages, directions and historical patterns of development of land protection norms are outlined, peculiarities of the formation of approaches of the legal regulation of rational use and protection of lands in the historical stages are analyzed; features of the special order of protection and rational use of the land types of the special value are defined and determined; the theoretical positions, conclusions and suggestions on the use of positive experience and taking into account shortcomings during the implementation of the modern land reform were formulated.

Key words: legal regulation, rational use, land protection, land resources, land law, integrated approach.

Відповідальний за випуск:
кандидат юридичних наук, доцент
Лісогорова К. М.

Підп. до друку 28.09.2017. Формат 60*90 1/16
Папір офсетний. Відруковано на різнографі
Умовн. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк.0,9.
Тираж 150 прим. Зам № 51

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77