

## ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В РАЗІ ФОРМУВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ

### LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES AS A PROVIDING FACTOR OF NATIONAL SECURITY IN THE FORMATION OF THE LAND MARKET

**Пономаренко А.Б.,**  
кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри суспільно-політичних наук  
Вінницького національного технічного університету

**Ковальов Д.В.,**  
асистент кафедри права  
Вінницького національного аграрного університету

У статті розглянуто вплив запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення на стан національної безпеки України. Відкриття ринку землі може мати як позитивні, так і негативні наслідки для України. Адже запровадження ринку землі – це не лише інструмент наповнення бюджету, а й питання національної безпеки нашої держави.

На основі чинного законодавства визначені сфери національної безпеки України. Проаналізовані ризики та загрози національній безпеці України, що можливі внаслідок запуску ринку сільськогосподарських земель.

Такими загрозами є:

1) можливий вплив Російської Федерації на внутрішню й зовнішню політику незалежної України через неврегульованість механізму забезпечення принципу єдиного громадянства України;

2) загострення конкурентної боротьби, збільшення кількості рейдерських захоплень, примус власників до продажу земельних паїв тощо.

Тому у процесі запровадження ринку землі потрібно враховувати перманентну загрозу впливу Російської Федерації на внутрішню й зовнішню політику незалежної України. Також необхідно надійно захистити особисті й майнові права власників земельних паїв від можливих порушень.

Факт прийняття в Україні закону про обіг земель сільськогосподарського призначення є недостатнім. Не менш важливе значення має практична реалізація цього закону. Тому очевидно, що для побудови цивілізованого ринку сільськогосподарських земель вирішальне значення має саме ефективна правоохоронна діяльність.

Подано визначення правоохоронної діяльності як діяльності уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування з метою охорони й захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу на підставі закону та у встановленому законом порядку.

Визначено коло суб'єктів правоохоронної діяльності в широкому її розумінні. Зазначено, що громадяни для реалізації та захисту своїх суб'єктивних прав також здійснюють правоохоронну діяльність.

Доведено, що правоохоронна діяльність при формуванні ринку земель сільськогосподарського призначення є важливим фактором забезпечення національної безпеки України.

**Ключові слова:** національна безпека, загрози, ринок земель сільськогосподарського призначення, подвійне громадянство, правоохоронна діяльність.

The article deals with the impact of the introduction of agricultural land market on national security of Ukraine. Opening a land market can have both positive and negative results for Ukraine. The introduction of the land market is not only a tool for filling the budget, but also a matter of national security of our country.

Based on current legislation, the areas of national security of Ukraine are defined. The risks and threats to national security of Ukraine, which are possible due to the launch of agricultural land market are analyzed.

Such threats are:

1) the possible influence of the Russian Federation on the internal and foreign policy of independent Ukraine due to the lack of regulation of the mechanism of ensuring the principle of a single citizenship of Ukraine;

2) the aggravation of competition, the increasing of number of raider capture, coercion of owners to sell land shares, etc.

Therefore, the introduction of the land market must take into account the permanent threat of influence of the Russian Federation on the internal and foreign policy of an independent Ukraine. It is also necessary to reliably protect the personal and property rights of the owners of land shares from possible violations.

The fact that Ukraine has adopted a law on the circulation of agricultural land is still insufficient. Equally important is the practical implementation of this law. It is therefore obvious that effective law enforcement is crucial to building a civilized agricultural land market.

The definition of law enforcement activity as the activity of public authorities authorized and local self-government for the purpose of protection and protection of rights and legitimate interests of individuals and legal entities, state and public formations through the application of legal measures of influence on the basis of law and in accordance with the procedure established by law.

The circle of law enforcement actors is broadly defined. It is pointed out that citizens also carry out law enforcement activities in order to exercise and protect their subjective rights.

It is proved that law enforcement activity in the formation of agricultural land market is an important factor in ensuring national security of Ukraine.

**Key words:** national security, threats, agricultural land market, dual citizenship, law enforcement activities.

**Постановка проблеми.** З моменту прийняття Верховною Радою України Земельного кодексу від 25.10.2001 р. до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення діє мораторій на купівлю-продаж і зміну цільового призначення земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва,

земельних ділянок, виділених у натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства (п. 15 розділу 10 Земельного кодексу «Перехідні положення») [1]. Питання продовження або зняття мораторію в Україні були вкрай заполітизовані та активно використовувались різними політичними силами, як правило, в період виборчих кампаній.

28 квітня 2020 р. Президент України В.О. Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» № 552-ІХ, який Верховна Рада ухвалила 31 березня 2020 р. За цим Законом із 1 липня 2021 р. повинен відкритись ринок землі в Україні, спочатку виключно для громадян України, а з 1 січня 2024 р. – для юридичних осіб, власниками яких є громадяни України. Відповідно до підписаного закону, питання надання іноземцям права купувати землю сільськогосподарського призначення вирішуватиметься на всеукраїнському референдумі.

Відкриття ринку землі може мати як позитивні, так і негативні результати для України. Адже запровадження ринку землі – це не лише інструмент наповнення бюджету, а й питання національної безпеки нашої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом останніх років обговоренню актуальних економічних та організаційно-правових проблем запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні приділяється достатньо уваги в науковій літературі. Вагомий внесок у дослідження теоретичних аспектів розвитку земельних відносин здійснили такі вітчизняні вчені: П.Т. Саблук, Б.Й. Пасхвер, О.М. Мартин, О.О. Прутська, І.Г. Кириленко, Т.К. Оверковська [2], Н.Л. Правдюк, А.Л. Правдюк [3] та інші. Серед українських вчених, які вивчали теоретичні аспекти правоохоронної діяльності, можна назвати Ю.А. Ведернікова і А.М. Кучука [4]. Утім, залишається недостатньо вивченим фактор правоохоронної діяльності органів державної влади та інших суб'єктів правових відносин для формування в Україні ринку сільськогосподарських земель.

**Мета статті** – аналіз впливу зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення на стан національної безпеки України та значення в цьому контексті ефективної правоохоронної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Ст. 14 Конституції України та ст. 1 Земельного кодексу України проголошують землю основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Конституція України, зважаючи на винятково важливе значення землі у всіх сферах життєдіяльності українського народу, виокремлює землю серед інших об'єктів нерухомості. Земля виступає територіальним базисом, природним ресурсом й основним засобом виробництва. Згідно зі ст. 13 Конституції України, земля та інші природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу [5]. Тому питання ефективного використання земельних ресурсів є питанням національної безпеки.

Згідно з чинним законодавством, національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (п. 9 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України») [6]. У змістовному плані національна безпека є складним багатоаспектним поняттям. Аналіз чинного законодавства України дозволяє виділити такі сфери національної безпеки: воєнну, державну, громадську безпеку й порядок, кібербезпеку, економічну, продовольчу, енергетичну, інформаційну, безпеку критичної інфраструктури, екологічну безпеку.

Одним із фундаментальних національних інтересів України, згідно з п. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» є сталій розвиток національної економіки, громадянського суспільства й держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення [6]. На сьогодні Україна має потужний потенціал земельних ресурсів, ефективне використання якого сприятиме сталому розвитку економіки та забезпеченню економічної, продовольчої, екологічної та енергетичної безпеки нашої держави.

Які ж ризики та загрози національній безпеці України можуть виникнути внаслідок запуску ринку земель сільськогосподарського призначення?

Було побоювання, що землю відразу скуплять іноземні інвестори. Через тіннові механізми оренди іноземні юридичні особи фактично вже користуються земельними ділянками для своїх потреб. Світова практика допускає для іноземних юридичних осіб володіння землями сільськогосподарського призначення. Адже будь-яке підприємство на території держави сплачує податки, таким чином здійснюючи свій внесок у розвиток місцевої економіки. А завдавати шкоди інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі можуть і вітчизняні орендарі.

Відкриття ринку сільськогосподарських земель для іноземців може стати причиною неконтрольованого припливу в аграрний сектор України псевдоефективних іноземних інвестицій, котрі несуть у собі загрозу стабільності економічної системи країни в цілому. Таке фіктивне інвестування може здійснюватись для встановлення контролю над аграрними підприємствами з метою подальшого доведення їх до банкрутства. Наслідком таких дій стане послаблення конкурентного середовища на аграрному ринку. З огляду на те, що аграрний сектор забезпечує близько 30% валютних надходжень та формує майже 15% ВВП України, фіктивне інвестування може становити загрозу національній безпеці держави [3, с. 29].

Згідно із прийнятим законом № 552-ІХ, допуск іноземців до купівлі землі сільськогосподарського призначення в Україні стане можливим лише після прийняття відповідного рішення на всеукраїнському референдумі.

Водночас в українському випадку особливе застереження викликає загроза можливості купівлі земель громадянами Російської Федерації. Закон № 552-ІХ прямо забороняє юридичним особам, учасниками яких є громадяни держави-агресора, фізичним та юридичними особам, щодо яких застосовані санкції, а також тим, які належать або належали до терористичних організацій купувати землю навіть за умови проведення референдуму.

Проте в Росії, згідно зі ст. 62 Конституції Російської Федерації, дозволено подвійне громадянство, тому громадянин Російської Федерації у відносинах з Україною може виступати громадянином будь-якої іншої держави, навіть громадянином України, що прямо передбачено п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України» [7].

За ст. 4 Конституції в Україні існує єдине громадянство. Але за весь час дії цієї конституційної норми не було жодного прецеденту реалізації державної політики щодо недопустимості подвійного громадянства. Тому громадяни України за різними мотивами стали набувати іноземного громадянства. Саме тоді Російська Федерація активно роздає своє паспорти громадянам України. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство України», підставою для втрати громадянства України є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, але в юридичній практиці не вироблено дієвого механізму для реалізації цієї норми.

Право власності на землі сільськогосподарського призначення може бути використано Росією в умовах гібридної війни в Україні, практичний досвід якої знайшов своє закріплення в таких важливих документах як «Стратегія національної безпеки Російської Федерації», «Концепція зовнішньої політики Російської Федерації», «Військова доктрина Російської Федерації», опублікованих у 2014–2015 роках. Зокрема, в першому пункті опису особливостей сучасних збройних конфліктів «Військової доктрини Російської Федерації» йдеться про «комплексне застосування військової сили, політичних, економічних, інформаційних та інших заходів невійськового характеру, котрі реалізуються з широким використанням протестного потенціалу населення та сил спеціальних операцій»

[8, с. 118]. Про те, що загроза національній безпеці України залишається реальною, промовисто свідчить хоча б такий факт. Виступаючи 9 травня 2019 р. під час військового параду на Красній площі в Москві, В. Путін уперше публічно застосував термін «тисячолітня історична Росія» [9]. На думку російського політика А. Ілларіонова, для В. Путіна є три основних критерії віднесення певної території до історичної Росії. Це райони, які входили до складу Російської імперії кінця XVIII ст., жителі яких володіють російською мовою та сповідують православ'я [9]. Тому у процесі запровадження ринку землі неможливо не врахувати перманентну загрозу впливу Російської Федерації на внутрішню й зовнішню політику незалежної України.

Прийняття в Україні закону про обіг земель сільськогосподарського призначення є ще недостатнім. Не менш важливе значення має практична реалізація цього закону, котра відбувається, як відомо, у формі використання, виконання, дотримання та застосування правових норм. Тому очевидно, що для побудови цивілізованого ринку сільськогосподарських земель вирішальне значення має саме ефективна правоохоронна діяльність.

Ст. 1 Конституції України проголошує Україну правовою державою, метою якої є створення реального та діючого механізму захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Центральне місце в механізмі правового захисту в державі посідає правоохоронна діяльність.

В юридичній науці, як і в законодавстві, наразі не вироблено єдиного підходу до визначення поняття правоохоронної діяльності. Ю.А. Ведерніков та А.М. Кучук вважають, що під правоохоронною діяльністю варто розуміти професійну діяльність спеціально вповноважених державою органів та організацій, яка здійснюється на підставі та відповідно до закону, а у випадках, встановлених законом – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів і спрямовану на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх урегульованих правом суспільних відносин [4, с. 79].

На нашу думку, *правоохоронна діяльність* – це діяльність уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування з метою охорони й захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, державних і громадських формувань шляхом застосування правових заходів впливу на підставі закону та у встановленому законом порядку. Правоохоронна діяльність впливає на поведінку суб'єктів правовідносин за допомогою використання дозволів, приписів, заборон, контролю за їх додержанням та реалізації юридичної відповідальності.

Правоохоронна діяльність – це одна з функцій державного управління, що у *вузькому розумінні* здійснюється відповідними державними органами. В українському законодавстві, немає як чіткого визначення поняття правоохоронної діяльності, так і вичерпного переліку правоохоронних органів. Найширший їх перелік міститься в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [10]. Ст. 2 цього Закону до правоохоронних органів відносить органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Повний перелік таких державних органів довелось б постійно змінювати з огляду на їх утворення, ліквідацію чи реорганізацію. На думку Ю.А. Ведернікова й А.М. Кучука, виконання завдань щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони законності та правопорядку має здійснюватись усіма державними організаціями [4, с. 59]. Для більшості з них правоохоронна

діяльність є важливою, але не основною й тим більше не єдиною функцією.

Проте функцією охорони права мають наділитися не лише інститути держави, а й інститути громадянського суспільства. Громадяни також не позбавлені можливості захищати в будь-який законний спосіб свої права та свободи, активно вимагати від державних органів виконання покладених на них завдань та сприяти цьому [4, с. 59]. Більше того, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають сприяти правоохоронній діяльності громадських формувань (ст. 15 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону») [11].

Тому «правоохоронну діяльність» в *широкому розумінні* мають вести не лише державні правоохоронні органи, а й буквально всі – громадяни, юридичні особи, громадські організації тощо. У разі потреби реалізації та захисту своїх суб'єктивних прав вони здійснюють також і правоохоронну діяльність.

Українське суспільство добре пам'ятає «лихі дев'яності», коли деякі нинішні власники потужних підприємств накопичували свій первісний капітал кримінальним шляхом. Тому є реальна загроза загострення конкурентної боротьби, збільшення кількості рейдерських захоплень земельних паїв тощо.

Суб'єкти права приватної власності на землю мають право на самозахист свого цивільного права та права іншої особи від порушень і протиправних посягань, згідно зі ст. 19 Цивільного кодексу України. У разі продажу селянином свого земельного паю внаслідок «пропозиції, від якої неможливо відмовитись», тобто під впливом насильства, внаслідок застосування до особи фізичного чи психічного тиску такий договір купівлі-продажу визнається судом недійсним із наступним відшкодуванням винною стороною збитків у подвійному розмірі та моральної шкоди (ст. 231 ЦК України).

У контексті захисту прав власників земельних паїв доречним буде згадати про можливість застосування зброї для самозахисту. Право на самозахист гарантоване ст. 27 Конституції України, а п. 5 ст. 36 Кримінального кодексу України дозволяє застосовувати зброю для необхідної оборони. Проте наразі Україна – єдина країна Європи, в якій немає закону про зброю, хоча у Верховній Раді розглядалося достатньо законопроектів, починаючи із проекту Закону про зброю Кабінету Міністрів України (В.П. Пустовойтенко) від 13.05.1998 р. № 1032 та завершуючи проектом Закону про зброю депутатів І.П. Фріса та О.Б. Матусевича від 02.09.2019 р. № 1222.

На сьогодні основним нормативно-правовим актом, який регулює обіг зброї серед громадян, є Постанова Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна» від 17 червня 1992 р. № 2471-ХІІ із наступними змінами, згідно з якою громадяни можуть отримати дозвіл на вогнепальну гладкоствольну мисливську зброю з 21-річного віку, а з 25-річного – на нарізну [12, с. 106]. Обіг зброї також регулює «Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної й охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів», затверджена наказом МВС від 21 серпня 1998 р. № 622.

В українському суспільстві не припиняються гострі суперечки щодо надання дозволу громадянам використовувати для самооборони короткоствольну вогнепальну зброю. Чинне законодавство надає можливість сільським мешканцям захищати своє життя і власність за допомогою довгоствольної вогнепальної зброї, а вона є достатньо ефективною лише для захисту садиби, помешкання та подвір'я.

**Висновки.** Для побудови цивілізованого ринку земель сільськогосподарського призначення, окрім його законодавчої регламентації, потрібні наступні організаційно-правові заходи державної політики:

- забезпечення ефективної правоохоронної діяльності;
- реалізація принципу єдиного громадянства України, ефективна державна політика унеможливлення біпатризму;
- результативна боротьба з корупцією;
- відновлення довіри громадян до системи судових та правоохоронних органів держави;
- подальший розвиток інститутів громадянського суспільства, зокрема, засобів масової інформації та громадських організацій сільських земельних власників.

Вважаємо також за необхідне для кращого забезпечення захисту права на життя і права на власність сільських мешканців прийняття в Україні продуманого і зваженого закону про зброю.

Основними характеристиками земельного ринку в Україні повинні стати чітка правова регламентація, прозорість, відкритість та передбачуваність. Без ефективної правоохоронної діяльності та справедливої судової влади змістовне наповнення найкращих законодавчих актів втрачає будь-який сенс. Отже, правоохоронна діяльність під час формування ринку земель сільськогосподарського призначення є важливим фактором гарантування національної безпеки України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 23.04.2020).
2. Оверковська Т.К. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення в Україні. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2017. № 4. С. 72–83.
3. Правдюк Н.Л., Правдюк А.Л. Ринок земель сільськогосподарського призначення: реалії та перспективи економічного та правового середовища. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2017. № 3. С. 21–35.
4. Ведерніков Ю.А., Кучук А.М. Правоохоронна діяльність в Україні: теоретико-правовий аспект. Київ: Знання України, 2009. 219 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 23.04.2020).
6. Про національну безпеку України. Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2469-19> (дата звернення: 22.04.2020).
7. Про громадянство України. Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 22.04.2020).
8. Додонов Р.О. Російський погляд на концепцію гібридної війни. *Гібридна війна: in verbo et in praxi: монографія* / під заг. ред. проф. Р.О. Додонова. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2017. С. 94–133.
9. Илларионов А. Границы «большой, или исторической, России» по В. Путину. *Livejournal* 23 липня 2019 р. URL: <https://aillarionov.livejournal.com/1131469.html> (дата звернення: 20.04.2020).
10. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів. Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/3781-12> (дата звернення: 25.04.2020).
11. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону. Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (дата звернення: 25.04.2020).
12. Пономаренко А.Б., Ковальов Д.В. Проблеми правового регулювання обігу зброї для захисту права на життя в Україні. *Право України: сучасний стан та перспективи розвитку*: зб. матеріалів Регіонал. науково-практичної конференції / редкол. О.Ф. Мельничук, В.А. Омельчук. Вінниця: ВНАУ, 2014. С. 105–109.