

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.231.14(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.3>

В. В. Філатов

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів

ЗЕМЕЛЬНА РЕФОРМА В СТРАТЕГІЯХ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ

У статті проаналізовано питання реалізації земельної реформи в постконфліктних країнах. Автор звертає увагу на ті держави, в яких соціальні потрясіння відбулися саме на ґрунті несправедливого або обмеженого доступу до земельних ресурсів. Зокрема, досліджено досвід реалізації земельної реформи в країнах Південної Америки (Бразилія та Колумбія) та Африки (Зімбабве, Кенія, Південний Судан та Бурунді). Наголошено, що земельне питання в контексті перехідного правосуддя має два виміри: обмеження права власності на землю та вигнання цілих корінних народів з їхніх земель. Констатовано, що зазначені виміри супроводжуються системним насильством та порушенням прав людини. Доведено, що реалізація земельної реформи має пріоритетне значення, адже вона дозволяє забезпечити неповторення конфлікту у майбутньому. Автор звертає увагу, що земельне питання може виступати як основною причиною соціальних потрясінь, так і мати фоновий характер. Зазначено, що конфлікти, які виникають з приводу земельних ресурсів є достатньо складними з огляду на їхню трансформацію впродовж історичного розвитку окремої країни. Обґрунтовано, що для ефективного вирішення земельного питання має бути сформована необхідна нормативно-правова основа, яка повинна враховувати норми звичаєвого права. Автор застерігає від надмірної політизації земельного питання в стратегіях перехідного періоду, яка неминуче веде до зниження ефективності інституційних реформ в цілому. Аргументовано, що вирішення земельного питання повинно мати середньострокову перспективу, оскільки затягування може сприяти відновленню насильства та дискредитації моделі перехідного правосуддя.

Ключові слова: земельна реформа, жертви конфлікту, право на відшкодування, право власності на землю, перехідне правосуддя, перехідний період, стратегія постконфліктного розвитку.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі розвитку все частіше дискутується питання застосування в Україні моделі перехідного правосуддя, напями якої дозволяють подолати наслідки конфліктів та вийти на етап сталого розвитку. Застосування означеної моделі передбачає попереднє наукове обґрунтування основних ідей та

принципів постконфліктного розвитку, а також вивчення відповідного зарубіжного досвіду. Сьогодні в Україні помітно бракує комплексних досліджень цієї проблематики, зокрема і досвіду реалізації земельної реформи в умовах перехідного періоду. Ця ситуація зумовила вибір теми цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, виділення невирішених раніше частин загальної

проблеми, яким присвячується дана стаття. Питання реалізації земельної реформи на етапі постконфліктного розвитку країн світу у вітчизняній юридичній науці не досліджувалося, що вказує на актуальність обраної теми наукового пошуку.

Формування цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз досвіду реалізації земельної реформи на етапі постконфліктного розвитку країн світу.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На етапі постконфліктного розвитку країн світу виникає необхідність розв'язання багатьох проблемних питань, які стали наслідками соціальних потрясінь. Відновлення довіри до системи правосуддя, очищення влади, організація місцевих виборів, розбудова громадянського суспільства – ось не повний перелік завдань, які стоять перед національними та міжнародними акторами в умовах перехідного періоду. Однак є такі аспекти постконфліктного розвитку, на які слід звернути увагу в першу чергу. Вони переважно зумовлені національним контекстом конфлікту, тобто вихідними умовами та першопричинами. Одним з таких аспектів є земельне питання, яке дуже часто стає причиною виникнення внутрішньодержавних та міжнародних конфліктів.

Інакше кажучи, громадянські війни та революції виникають тоді, коли влада обмежує доступ до земель, концентруючи земельні ресурси в своїх руках. Ця проблема має два виміри: перший – це обмеження права власності (політичні еліти формують таке законодавство, яке не дає змоги пересічним громадянам мати у власності земельні ділянки, обробляти їх та отримувати відповідний прибуток; другий – це вигнання цілих корінних народів з їхніх земель, на яких вони проживали впродовж багатьох поколінь. Обидва виміри стикаються з системним насильством та порушенням прав людини, і пов'язані з несправедливим розподілом економічних благ. За таких умов, на перехідному етапі розвитку постає питання проведення земельної реформи, яка є частиною глобальних інституційних реформ. Заува-

жимо, що її реалізація має пріоритетне значення, адже саме земельне питання стало причиною соціального потрясіння. Тобто, це крок у напрямі неповторення конфлікту у майбутньому, адже усувається ключовий чинник розбрату.

У своїй роботі Кріс Хоггінс зауважує, що доступ до землі часто є основною причиною конфлікту, однак здебільшого несправедливість, пов'язана з землею, є фоною або структурною причиною конфлікту. З огляду на це, постконфліктне втручання може бути реалізоване за допомогою залучення сторін, об'єднаних необхідністю: захисту права на землю; підтримки систем управління земельними ресурсами; вирішення земельних спорів [1, с. 150]. Слід звернути увагу на те, як дослідник позиціонує земельне питання. Він наголошує, що воно може бути або прямою причиною конфлікту, або ж мати фоновий характер. На нашу думку, фоновий характер означає, що обмеження доступу до земельних ресурсів або вигнання з певних земель може відбуватися на фоні інших злочинів тоталітарних чи авторитарних політичних режимів. У такому випадку, земельна реформа стає лише частиною інших змін, метою яких є відновлення зруйнованих інституційних меж. Відзначимо, що конфлікти на ґрунті обмеження доступу до земельних ресурсів притаманні країнам Південної Америки та Африки. Пропонуємо звернутися до досвіду окремих постконфліктних держав.

1. Досвід країн Південної Америки.

Достатньо показовою в цьому аспекті є наукова праця колективу авторів, які досліджують досвід перехідного правосуддя Бразилії. Аналізуючи цю роботу, можна дійти висновку, що головною метою реалізації моделі перехідного правосуддя в Бразилії є земельне питання. Автори наголошують, що зв'язок корінних народів зі своїми територіями настільки сильний, що деякі групи підтримували боротьбу за повернення своїх земель навіть через чотири десятиліття після переселення. Протягом усього перехідного періоду були спроби вирішити земельне питання, однак значна частка жертв конфлікту не отримали сатисфакції [2, с. 209]. Вбачається, що питання земельної реформи може бути

в центрі перехідних процесів, змістивши на периферію інші питання, наприклад, відшкодування жертвам завданої шкоди. Необхідно відзначити, що першопричини конфлікту визначають і репаративні аспекти на постконфліктному етапі розвитку. Тобто, у вигляді репарацій жертви конфлікту можуть вимагати виділення земель або права на повернення з вигнання. Також в подібних державах обов'язковою буде земельна реформа, яка передбачає трансформацію земельного законодавства.

Серед країн Південної Америки дуже ґрунтовним є досвід Колумбії. Ця країна зіткнулася з відібранням земель під час збройного конфлікту. Тобто, земельне питання мало фоновий характер, хоча на постконфліктному етапі розвитку стало ключовим. Політика реституції земель була невдалою, оскільки існував нерівний доступ до землі. Для реалізації земельної реформи навіть було створене Колумбійське бюро реституції землі (Unidad de Restitución de Tierras-urt). У 2011 році в державі був розроблений законопроект про жертв та реституцію землі, який повинен був усунути практику порушення прав людини та закласти основу для майбутньої земельної реформи. Стосовно земельних питань, законопроект обіцяв реституцію та поділ покинутих земель між місцевим населенням. Зрештою, земельне питання стало причиною політичної боротьби між новими елітами, і на сьогодні воно так і не вирішене. На сьогодні майже 89 справ перебувають на розгляді в адміністративно-позовній юрисдикції. Приблизно 65% жертв конфлікту забрали свої подання на отримання земельних ділянок, які вони надавали до Колумбійського бюро реституції землі [3, с. 219].

Слід припустити, що невдала земельна реформа в Бразилії та Колумбії стала причиною надмірної політизації цього питання та небажання нових політичних еліт надавати реальні права на землю населенню. Це без сумніву є негативним досвідом, оскільки в означених країнах зберігаються ризики відновлення конфлікту та системного насильства. Також в цій ситуації слід говорити про незавершеність процесу формування національної пам'яті,

оскільки не опрацьовані ключові першопричини протистояння. Доволі значним наслідком, з-поміж іншого, є певна дискредитація самої моделі перехідного правосуддя, адже внаслідок супротиву політичних еліт окремі напрями залишилися нереалізованими, а жертви розчарувалися в політиці перехідного періоду.

2. Досвід країн Африки.

Необхідно зазначити, що останні тридцять років в країнах Африки постійно відбуваються збройні конфлікти, і однією з основних причин є саме питання доступу до земельних ресурсів. Унікальність досвіду перехідного правосуддя означених країн полягає в тому, що вони поєднують соціо-культурні та правові інструменти розбудови миру. Це дозволяє досягти певного позитивного результату. Розглянемо контекст деяких африканських країн. У Південному Судані проблеми землевідведення та землеволодіння існувала ще з 1970 року. Конфлікт виник навколо того, що держава проголосила усі незареєстровані землі державною власністю. Це дозволило державі позбавити права власності на землю місцеві громади, наслідком чого стало примусове виселення, незаконне переміщення, втрата засобів до існування. На етапі постконфліктного розвитку в Південному Судані виникла проблема невизнання земельних конфліктів невід'ємною частиною форм перехідного правосуддя, закріплених мирними угодами 2015 та 2018 років.

У перехідній Конституції Республіки Південний Судан закріплено право державної, громадської та приватної власності на землю. При цьому в країні на рівні законодавства зафіксовані наступні проблеми, пов'язані з земельним питанням: самовільне захоплення земель, відсутність незалежного земельного кадастру, недостатній обсяг повноважень Земельної комісії (SSLC). Ключовий прорахунок нової влади полягає в тому, що була упущена можливість включити землю до об'єктів відшкодування. Як наслідок було констатовано тенденції до милітаризації та політизації землі, що тільки загостило нерівність. Через це земельне питання у постконфліктному Південному Судані

продовжує існувати, що створює загрозу відновлення насильства та системних порушень прав людини [4, с. 16].

Достатньо показовим є досвід вирішення земельного питання на перехідному етапі розвитку Зімбабве. Історія конфлікту за землю в сучасному Зімбабве починається з колонізації в 1890 році землі між річками Замбезі та Лімпопо Великою Британією. Між 1894 і 1895 роками були створені заповідники для африканців, що свідчить про початок сегрегації та примусового виселення африканців із земель їхніх предків. Під час колоніалізму були прийняті різні правові документи, які передавали законний контроль над землею новим поселенцям. Події наступних шістдесяти років свідчать про загарбання та подальше позбавлення володіння місцевими землями. Усе це було зроблено примусово відповідно до закону, включаючи, наприклад, Закон про розподіл землі 1930 року [5, с. 4].

Прикладом може слугувати підгрупа Тангвена народу Шона, яка чинила опір спробам переселити їх із земель їхніх предків у район, відомий як Гайрезі. Їхню землю було продано ще у 1905 році англо-французькій Matabeleland Company, а у 1962 році уряд ухвалив закони про сегрегацію, і зобов'язав людей Тангвена залишити землю. У 1994 році земельне питання все ще залишалося найбільш гострим і популярним напрямом політичних реформ у Зімбабве. Програма прискореної земельної реформи уряду Зімбабве, започаткована в 2000 році, яка передбачає примусове виселення фермерів-іноземців, поставила земельну проблему в центр уваги міжнародної спільноти. Після примусового виселення було ухвалено Закон про внесення поправок до Конституції Зімбабве, який мав на меті легітимізувати вже наявні нелегальні захоплення та прискорити процес земельної реформи. В цьому документі містилася поправка, яка виключала право на справедливу компенсацію за захоплення земель, що демонструє деформацію права на відшкодування [5, с. 12]. Отже очевидно, що земельна реформа в Зімбабве передбачала насильницьке вилучення земель, однак це суперечить принципам

перехідного правосуддя, які ґрунтуються на законності та верховенстві права.

Досвід Кенії дещо схожий з досвідом розглянутих країн Африки. Земельне питання в цій країні також пов'язане з колонізацією, внаслідок якої африканці різних етнічних груп були примусово виселені зі своїх земель. Виникла міграційна та неміграційна поляризація між окремими групами, які готові були мігрувати та відмовилися від переселення. Ця поляризація переросла у земельні конфлікти, які супроводжувалися насильством та системними порушеннями прав людини. Після здобуття незалежності уряд Кенії вирішив зберегти права колоніальної власності не реформуючи їх, щоб задовольнити вимоги африканських громад стосовно земель. Як наслідок, виник конфлікт між правом власності та звичайними правами на землю. Перші були пріоритетними в законодавстві, що унеможливило будь-які позови щодо земель корінних народів Кенії [6, с. 270].

Угода про національну злагоду та примирення визначила землю як джерело економічних, соціальних, політичних та екологічних проблем в Кенії. Також в документі було зазначено, що примирення та справедливість неможливі без вирішення земельних проблем. При цьому в Кенії не було належним чином визначеної чи кодифікованої національної земельної політики. Проблема ускладнилася існуванням низки неузгоджених між собою законодавчих актів про землю, що ускладнило систему управління земельними ресурсами. Відзначимо, що громадяни Кенії постійно вимагали повернення відчужених земельних ділянок в судовому або адміністративному порядку [6, с. 329]. Наразі земельне питання в Кенії остаточно не вирішено, і навіть фіксуються спроби його політизації та ідеологізації, що може означати відновлення насильства у недалекому майбутньому.

Ще однією африканською країною, досвід якої ми пропонуємо проаналізувати, є Бурунді. В цій країні наприкінці 80-х років стрімко зростає кількість земельних конфліктів, більшість з яких пов'язані з незаконним землеволодінням. Ситуація ускладнилася відсутністю

ефективних правил регулювання землі та домінуванням державного над звичаєвим правом. Через судові рішення держава по суті вилучає у громад землі, в яких багато корисних копалин. Народ реагує опором та кримінальними злочинами, зокрема поширена практика непокори судовим рішенням та самовільне усунення земельних кордонів. На етапі перехідного правосуддя в Бурунді реалізується реформа, яка передбачає середньо- та довгострокові заходи. Міжнародні актори вбачають перспективною земельну угоду між владою та суспільством, яка допоможе запобігти багатьом конфліктам, які розглядаються судами та традиційними механізмами пом'якшення конфліктів [7, с. 329].

В цілому слід зазначити, що у багатьох країнах Африки земельна реформа виявилася нереконструкторською, тобто нездатною реально вплинути на правовідносини та трансформувати їх у необхідному напрямі. Причиною цього є домінування питань ліберального розуміння влади та права, яке не дозволяє впливати на конкретну проблему, а лише розширює уяву про окремі категорії [8, с. 652–663]. Експерти відзначають, що врегулювання земельного питання шляхом переговорів здійснюється між сторонами конфлікту, чий інтереси поділені за класовою ознакою. Це може нівелювати революційні зміни від земельної реформи та перенести в центр стратегій перехідного розвитку амбіції нових політичних еліт. За таких умов жертви конфлікту точно не отримають належної сатисфакції [9, с. 315]. На нашу думку, ефективне вирішення земельного питання в рамках перехідного правосуддя повинно бути позбавлене ідеологічних аспектів та спрямоване виключно на практичні заходи, які допоможуть жертвам конфлікту отримати або відновити право власності на означений ресурс.

Слід відзначити, що досвід вирішення земельного питання в постконфліктних країнах Європи також існує, і він є набагато досконалішим, оскільки жертви діють через судові інстанції. До прикладу наведемо Справу «Чірагов та інші проти Вірменії» (16 червня 2015 року). Обставини справи стосуються збройного кон-

флікту між Вірменією та Азербайджаном, який виник з приводу Нагірного Карабаху наприкінці 1980-х років. Заявники вимагали від суду визнати їхні права на майно в Нагірному Карабасі, яке вони були змушені залишити, і не мають можливості ним користуватися. Це достатньо типовий приклад потреб жертв конфлікту, які стали вимушеними переселенцями. У своєму рішенні ЄСПЛ визнав, що Республіка Вірменія від початку конфлікту мала значний та вирішальний вплив на Нагірний Карабах, що два суб'єкти глибоко інтегровані один з одним майже в усіх важливих питаннях і що ця ситуація триває дотепер. Суд також визнав права заявників на нерухоме майно, у тому числі земельні ділянки та іншу нерухомість [10].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. Підводячи підсумки зазначимо, що конфлікти, які виникають з приводу земельних ресурсів є достатньо складними з огляду на їхню трансформацію впродовж історичного розвитку окремої країни. Вони часто супроводжуються насильством і системними порушеннями прав людини, що призводить до формування окремої категорії жертв конфлікту. Проаналізований досвід окремих держав показує, що земельна реформа має бути обов'язковим компонентом стратегії перехідного періоду саме в тих країнах, в яких соціальні потрясіння пов'язані з нерівними умовами доступу до земельних ресурсів. Для ефективного вирішення земельного питання має бути сформована необхідна нормативно-правова основа, яка повинна враховувати норми звичаєвого права. У постконфліктних країнах, в яких наявні земельні спори, необхідно унеможливити політизацію цього питання, яка неминуче веде до зниження ефективності інституційних реформ, зокрема і у сфері землевпорядкування. Вирішення земельного питання повинно мати середньострокову перспективу, оскільки затягування може сприяти відновленню насильства та дискредитації моделі перехідного правосуддя. Тому, перспективним напрямом подальшого наукового пошуку є питання належної формалізації в стратегіях перехідного періоду механізмів реалі-

зації земельної реформи. Автор досліджує особливості різних контекстів, в яких земельне питання виступає як основною причиною конфлікту, так і має фоновий характер.

Список використаної літератури:

1. Chris Huggins Linking Broad Constellations of Ideas: Transitional Justice, Land Tenure Reform, and Development Research Unit Research Project. *ICTJ Research Brief*. 2009. Vol. 7. P. 137–155.
2. Telor F., Gasparotto A., Servolo de Medeiros L., Coelly R., Saraiva F. Land and Transitional Justice in Brazil. *International Journal of Transitional Justice*. 2021. Vol. 14. P. 190–209.
3. Camilo-Sánchez, Nelson, Naranjo-Velasco Karolina Institutional Design and Transitional Justice: An Analysis of Colombia's Land Restitution Policy. *Revista Derecho del Estado*. 2023. Vol. 57. P. 203–224.
4. Jame David Kolok, Maram Mahdi, Allan Ngari Land and reparative justice in South Sudan: East Africa report. South Sudan. Institute for Security Studies. 2020. 19 p.
5. Alex T. Magaisa The Land Question and Transitional Justice in Zimbabwe: Law, Force and History's Multiple Victims. *Law, History, Political Science*. 2010. Vol. 8. P. 2–16.
6. Miller Zanaida Effects of invisibility: In search of the economic in transitional justice. *The International Journal of Transitional Justice*. 2008. Vol. 2. P. 266–391.
7. Bowman A. Black Economic Empowerment Policy and State-business Relations in South Africa: The Case of Mining. *Review of African Political Economy*. 2019. Vol. 46. P. 223–245.
8. Matthew Evans Land and the limits of liberal legalism: property, transitional justice and non-reformist reforms in post-apartheid South Africa. *Review of African political economy*. 2021. Vol. 48. P. 646–655.
9. Heywood M. South Africa's Journey from Socialism to Human Rights: The True Confessions of an Errant Socialist. *Journal of Human Rights Practice*. 2019. Vol. 11. P. 305–323.
10. Рішення Великої палати Європейського суду з прав людини по Справі «Чірагов та інші проти Вірменії» від 15 червня 2015 р. URL: chrome-extension://efaidnbnmnihpcajpcglclefindmkaj/https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Chiragov_v_Vurm.pdf (access date: 13.08.2024).

Filatov V. Land reform in transitional justice strategies

The article analyzes the issue of land reform in post-conflict (post-authoritarian) countries. The author draws attention to those states in which social upheavals occurred precisely on the basis of unfair or limited access to land resources. In particular, the experience of implementing land reform in the countries of South America (Brazil and Colombia) and Africa (Zimbabwe, Kenya, South Sudan and Burundi) was studied. It is emphasized that the land issue in the context of transitional justice has two dimensions: limitation of land ownership and expulsion of entire indigenous peoples from their lands. It has been established that these dimensions are accompanied by systemic violence and violation of human rights. It has been proven that the implementation of land reform has a priority, because it allows to ensure that the conflict does not repeat itself in the future. The author draws attention to the fact that the land issue can be both the main cause of social upheavals and have a background character. It is noted that the conflicts that arise over land resources are quite complex in view of their transformation during the historical development of an individual country. It is well-founded that for an effective solution to the land issue, the necessary normative-legal basis must be formed, which must take into account the norms of customary law. The author warns against excessive politicization of the land issue in the strategies of the transition period, which inevitably leads to a decrease in the effectiveness of institutional reforms as a whole. It is argued that the resolution of the land issue should have a medium-term perspective, as delay may contribute to the resumption of violence and discredit the model of transitional justice.

Key words: land reform, conflict victims, right to compensation, land ownership, transitional justice, transition period, post-conflict development strategy.