

КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ

CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF LAND OWNERSHIP RIGHTS

Бровко Н.І., д.ю.н.,
завідувач кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін
Білоцерківський національний аграрний університет

Сімакова С.І., к.ю.н.,
доцент кафедри публічно-правових дисциплін
Білоцерківський національний аграрний університет

Стаття присвячена конституційно-правовому аналізу проблем гарантій права власності на землю в Україні, що зумовлено стрімким розвитком національного законодавства, визначенням у ньому механізмів гарантування права власності на землю, врегулюванням питань щодо реалізації права власності на землю, необхідністю захисту права приватної власності в умовах формування ринку земель. Особливо гостро питання конституційних гарантій права власності на землю постає у сучасних умовах, зокрема в умовах формування ринку земель та зняття мораторію на їх продаж.

Нормативне закріплення права власності є необхідною умовою функціонування правової системи, тому відображення гарантій права власності на землю у Конституції України є першочерговим завданням, що дозволить створити фундаментальну базу чинного законодавства та забезпечити досконале правове регулювання земельних відносин. Чітке нормативне закріплення гарантій права власності на землю в Конституції України є запорукою функціонування системи захисту права власності на землю.

Право власності на землю гарантується Конституцією. Хоча ця гарантія знаходить своє подальше втілення у земельному законодавстві, все ж гарантії захисту права на землю мають безпосереднє конституційне підґрунтя.

Норми Конституції України щодо права власності на землю потребують вдосконалення та змін з урахуванням аналізу конституцій низки зарубіжних країн, які мають якісне й ефективне законодавче регулювання земельних відносин.

Розвинуті європейські держави закріпили у своїх конституціях не лише право власності на землю, але й визначили його гарантії, зокрема, заборонивши виснаження землі, гарантувавши державний нагляд за її використанням, захист та підтримання на користь громадян, захист сільськогосподарських угідь. Пропонується з урахуванням зарубіжного досвіду відобразити гарантії у Конституції України, доповнивши низку її чинних статей.

Ключові слова: гарантії, конституційні гарантії, право власності на землю, конституційне право на землю, право людини.

The article is devoted to the constitutional and legal analysis of land ownership guarantees in Ukraine due to the rapid development of national legislation, the definition of mechanisms to guarantee land ownership, settlement of land ownership, the need to protect private property in market conditions. The issue of constitutional guarantees of land ownership is particularly acute in modern conditions, in particular in the context of the formation of the land market and the lifting of the moratorium on their sale.

Normative consolidation of property rights is a necessary condition for the functioning of the legal system, so the reflection of guarantees of land ownership in the Constitution of Ukraine is a priority, which will create a fundamental basis of current legislation and ensure perfect legal regulation of land relations. Clear normative enshrinement of guarantees of land ownership in the Constitution of Ukraine is the key to the functioning of the system of protection of land ownership.

Land ownership is guaranteed by the Constitution. This guarantee is embodied in land legislation, so guarantees of protection of land rights have a direct constitutional basis.

The norms of the Constitution of Ukraine on land ownership need to be improved and amended taking into account the analysis of the constitutions of a number of foreign countries that have high-quality and effective legislative regulation of land relations.

Developed European states enshrined in their constitutions not only the right to own land, but also defined its guarantees, including prohibiting the depletion of land, guaranteeing state supervision over its use, protection and maintenance for the benefit of citizens, protection of agricultural land. It is proposed to reflect the guarantees in the Constitution of Ukraine, supplementing a number of current articles, taking into account foreign experience.

Key words: guarantees, constitutional guarantees, land ownership, constitutional land right, human right.

Гарантування права власності на землю для українського суспільства у всі часи було одним з найбільш суперечливих питань та й нині залишається одним з найгостріших питань розвитку суспільства та держави. Декларація про державний суверенітет України забезпечила захист усіх форм власності, зазначивши: «Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходилися в межах території Української РСР, були власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовувалися з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян» [1]. Це положення знайшло свій розвиток у Конституції 1996 року, у якій держава взяла землю під особливу охорону й гарантує право власності на землю.

Безперечно, земля відіграє важливу роль у процесі соціально-економічного розвитку, є основою екосистеми, знаряддям і предметом виробництва, базисом розвитку та умовою економічного прогресу й добробуту як людини, так і держави загалом. Закріпивши в Конституції України особливий статус землі та визначивши її як національне багатство, законодавець зобов'язав державу здійснювати її особливу охорону та закріпив як єдине ціле у межах тери-

торії України у власності народу, при цьому не вказавши, що мається на увазі під терміном «особлива охорона».

Певно, законодавець у ст. 14 Основного Закону мав на увазі, що до землі, на відміну від інших об'єктів права власності, висуваються спеціальні вимоги, пов'язані із забезпеченням збереження її природних властивостей як природного ресурсу, які повною мірою стосуються земель сільськогосподарського призначення, стосовно різних підстав набуття і реалізації права власності на такі ділянки різними суб'єктами, зокрема громадянами та юридичними особами України. Адже саме землі сільськогосподарського призначення є тим національним багатством, яке задовольняє найважливіші потреби громадян у продовольстві та перебуває під особливим конституційним захистом [2, с. 39–40].

Безперечно, ознакою цивілізованого суспільства є активне функціонування у ньому інституту гарантій. Гарантування та нормативне закріплення права власності є підтвердженням розвитку держави як правової. Гарантії є важливим засобом захисту прав та свобод людини. Вони є системою норм, принципів та вимог, які забезпечують процес дотримання прав і законних інтересів людини.

Призначенням гарантій є забезпечення найсприятливіших умов для реалізації конституційно закріпленого статусу людини. Таким чином, гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених Конституцією можливостей до реальної дійсності [3, с. 48].

Варто погодитись з думкою Ю.В. Вівчаренка, який під гарантіями права власності на землю в Україні розуміє сукупність правових заходів, які є невід'ємним елементом системи правового регулювання земельних відносин в Україні, що спрямовані на раціональне використання та охорону землі, забезпечення вільної реалізації права власності на землю всіма суб'єктами, зазначеними в Конституції та законах України [4]. Гарантії права власності на землю в Україні визначаються як комплексний, міжгалузевий інститут, який включає норми Конституції України, норми земельного законодавства, цивільного, адміністративного, кримінального, цивільного процесуального законодавства, положення Конвенції з прав людини та основних свобод.

Право власності на землю гарантується конституційно. Надалі ця конституційна гарантія знаходить своє втілення у земельному законодавстві. Так, згідно зі ст. 5 Земельного кодексу України, до основних принципів земельного законодавства належить забезпечення гарантій прав на землю. Він закріпив низку гарантій, забезпечивши правовий захист власників та користувачів земельних ділянок та відніс до них гарантії захисту прав на землю; гарантії, що пов'язані з відшкодуванням збитків власникам землі та землекористувачам; гарантії, що пов'язані з вирішенням земельних спорів [5].

У Земельному кодексі міститься досить гарантій права власності на землю. Зокрема, держава гарантує, що ніхто не може бути безпідставно позбавлений права власності на землю. Для цього мають бути законодавчі умови, зокрема особа має право добровільно відмовитись від земельної ділянки. Право власності на землю може бути припинено у разі звернення стягнення на неї на вимогу кредитора за зобов'язаннями власника земельної ділянки; використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; припинення права користування земельними ділянками, які використовуються з порушенням земельного законодавства; її відчуження з мотивів суспільної необхідності або за рішенням суду; конфіскації [5].

Проте основою всього законодавства є Конституція України, фундаментальні основи якої визначають розвиток усього суспільства, держави і людини. Основний Закон закріплює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність [6]. Отже, гарантії захисту права на землю мають безпосереднє конституційне підґрунтя.

Що ж варто розуміти під терміном «конституційна гарантія». На нашу думку, це цілеспрямована діяльність держави та її уповноважених органів, спрямована на забезпечення законного права володіння, користування та розпорядження землею визначених Конституцією України суб'єктів. Таким чином, Основний Закон гарантує, що власник земельної ділянки має право використовувати її на свій розсуд відповідно до її цільового призначення та може використовувати на свій розсуд усе, що знаходиться над і під поверхнею цієї ділянки, якщо інше не встановлено законом та якщо це не порушує прав інших осіб.

Продовжуючи дослідження, зазначимо, що земля, згідно з Конституцією України, є не лише національним багатством, але й об'єктом права власності Українського народу [6]. Тобто, з одного боку, право власності на неї має весь Український народ, а з іншого – лише окремі громадяни у випадках набуття ними права власності на земельні ділянки. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [6]. Погоджуємось з думкою В.В. Носіка, що власність Українського народу на землю є власністю вищого рівня, яка своєю чергою може бути перерозподілена між іншими суб'єктами. Дворівнева структура власності на землю в Україні покликана забезпечити баланс приватних,

громадських і суспільних інтересів [7, с. 119], оскільки вона передбачає свободу власника у реалізації наданих йому повноважень, аж до відчуження земельної ділянки, а також зобов'язальний характер власності окремих суб'єктів, визначення меж здійснення прав власності народом України шляхом прямого та опосередкованого волевиявлення, можливість припинення прав власника земельної ділянки в разі необхідності її використання у суспільних інтересах. Справді, така подвійна підвладність землі в Україні вказує на її конституційну цінність та суспільну значущість.

Продовжуючи дослідження, варто також наголосити на неоднозначності розуміння категорій «здійснення гарантій» та «реалізація гарантій» права на землю різними суб'єктами. Так, для фізичних осіб, суб'єктів права власності на землю, ці категорії є рівнозначними, тобто реалізація гарантій права на землю сприймається ними як здійснення певних дій, спрямованих на захист права власності на землю у юрисдикційній або позаюрисдикційній формі [8]. Для інших суб'єктів – представників влади чи місцевого самоврядування – здійснення гарантій права на землю передбачає забезпечення реалізації гарантій права на землю суб'єктами приватної форми власності, а також здійснення цих гарантій власне уповноваженими органами влади, що полягає у здійсненні ними дій, спрямованих на захист та охорону права власності на землі комунальної чи державної власності лише у юрисдикційній формі. Тому можна говорити про відсутність конституційного регулювання здійснення та реалізації гарантій права власності на землю та розуміння цієї категорії крізь призму суб'єктивних поглядів відповідних суб'єктів.

Аналізуючи подвійну природу права власності на землю, варто від тлумачення Основного Закону перейти до норм цивільного законодавства, у якому знаходимо роз'яснення, що право власності на земельні ділянки може належати суб'єктам цивільного права – юридичним, фізичним особам, державі, територіальним громадам. Цивільний кодекс також не виключає можливість набувати у власність земельні ділянки іноземцями, особами без громадянства, іноземними юридичними особами, державами і міжнародними організаціями відповідно до закону (ч. 2, ч. 3 ст. 374 ЦК). Таким чином, право власності на землю гарантується і набувається визначеними суб'єктами. Проте щодо громадян і юридичних осіб, то для них Конституцією гарантована лише можливість набуття і реалізації права власності (частина 2 ст. 14), хоча «всі суб'єкти права власності рівні перед законом» (ч. 4 статті 13) [9, с. 89], що свідчить про розмежування повноважень щодо володіння, використання та розпорядження землею різними суб'єктами, отже, ці правовідносини Конституцією визначені нечітко і суперечливо. Проте це не є об'єктом нашого дослідження.

З урахуванням викладеного вище вважаємо за необхідне доповнити ст. 14 ч. 2 Конституції України, зазначивши у ній, що право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами, територіальними громадами та державою виключно відповідно до закону. Це важлива конституційна гарантія, яка має закріпити чіткий перелік суб'єктів, які мають право набувати у власність земельні ділянки.

Крім цього, варто доповнити зазначену статтю, вказавши, що іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи можуть набувати право власності на землю відповідно до закону.

Необхідною гарантією, на нашу думку, має стати закріплення у статті 14 Конституції України норми, що дає врегульовану законом можливість власникам наділів використовувати їх на свій розсуд. Так, власник земельної ділянки має право використовувати її на свій розсуд відповідно до її цільового призначення та може використовувати на свій розсуд усе, що знаходиться над і під поверхнею цієї ділянки, якщо інше не встановлено законом та якщо це не порушує прав інших осіб.

Аналізуючи норми Конституції України щодо права власності на землю, вважаємо, що вони потребують удосконалення та змін. Така думка сформувалась під час ана-

лізу конституцій низки зарубіжних країн: Литви, Словаччини, Словенії, Хорватії, Угорщини, Румунії. Звернення до фундаментального закону цих країн зумовлене близьким їх розташуванням до України, деякою спільністю ментальності та відповідно спільністю законодавчої бази в деяких суттєвих, на нашу думку, моментах. Крім того, цим країнам нині вдалось досягти економічного розвитку, вони мають якісне й ефективне законодавче регулювання земельних відносин, що може бути враховане Україною у разі вдосконалення національної нормативної бази.

Провівши таке дослідження, ми з'ясували, що більшість з цих країн, будучи країнами близького зарубіжжя, у своїх конституціях захищають право власності на землю. Відповідно до ст. 47 Литовської Республіки земля на правах власності може належати лише громадянам Литовської Республіки та державі. Земельні ділянки на правах власності, відповідно до встановлених законами порядку та умов, можуть належати іноземній державі для заснування її дипломатичних та консульських установ. У ст. 54 Основного закону Литви міститься заборона виснажувати землю, її надра. Держава гарантує здійснення нагляду з метою дбайливого використання, відновлення та примноження природних ресурсів [10]. Схожа норма міститься у Конституції Румунії, зокрема, її ст. 41 закріплює та гарантує охорону приватної власності. Також Конституція Румунії встановлює заборону для іноземців та апартидів мати право власності на земельні наділи [11].

Республіка Угорщина у своєму Основному законі гарантує право на власність [12]. У ст. 4 Конституції Словацької Республіки зазначено, що мінеральні багатства належать Словацькій Республіці, яка гарантує захист та підтримання цього багатства на користь громадян та наступних поколінь [13].

Стаття 48 Конституції Республіки Хорватія гарантує право власності та зобов'язує суб'єктів права власності та користувачів піклуватись про загальне благо. Іноземці можуть набувати власність на умовах, передбачених законом. Стаття 52 закріплює, що земля перебуває під особливим захистом держави. Держава гарантує процедуру використання та експлуатації важливих об'єктів, якими є землі, уповноваженими особами та власниками у відповідності до закону [14]. У Конституції Словенії ціла стаття 71 присвячена захисту земель. Вона гарантує наявність закону, яким передбачаються процедури раціонального використання земель та умови їх експлуатації. Законодавчо закріплюється особливий захист сільськогосподарських угідь [15].

Таким чином, розвинуті європейські держави закріпили у своїх конституціях не лише право власності на землю, але й визначили його гарантії, зокрема, заборонивши виснаження землі, гарантувавши державний нагляд за її використанням, захист та підтримання на користь громадян, захист сільськогосподарських угідь тощо.

Викликає інтерес положення зарубіжного законодавства щодо законодавчої заборони іноземцям мати право власності на землю. Також, на нашу думку, варто врахувати законодавчий досвід Республіки Хорватія щодо гарантування землі особливого захисту держави.

У результаті нашого дослідження ми дійшли висновку, що питання конституційних гарантій права власності на землю залишаються мало досліджуваними та потребують детального аналізу та обґрунтування. Для формування якісної системи законодавства держава має прагнути до досконалості та брати приклад із зарубіжних країн, які мають якісне й ефективне законодавче регулювання земельних відносин.

Чітке нормативне закріплення гарантій права власності на землю в Конституції України є запорукою функціонування системи захисту права власності на землю. Загалом досвід країн-членів ЄС є дуже корисним для України, проте його застосування повинне бути з урахуванням національної специфіки, власних суспільних відносин.

Позитивним моментом національного законодавства є наявність у Земельному кодексі системи гарантій права власності на землю, до яких законодавець відніс гарантії захисту прав на землю; гарантії, що пов'язані з відшкодуванням збитків власникам землі та землекористувачам; гарантії, що пов'язані з вирішенням земельних спорів. Але ці гарантії, на нашу думку, повинні бути насамперед відображені в Конституції України. Так, потребує доповнень ст. 14 Конституції України нормою такого змісту:

Земля перебуває під особливим захистом держави.

Особливий захист включає у себе захист земель, а також прав власників землі та землекористувачів.

Власникам землі та землекористувачам гарантується відшкодування завданих збитків та забезпечуються гарантії, пов'язані з вирішенням земельних спорів.

Право власності на землю набувається й реалізується *громадянами, юридичними особами, територіальними громадами та державою виключно відповідно до закону.*

Іноземці, особи без громадянства, іноземні юридичні особи можуть набувати право власності на землю відповідно до закону.

Власник земельної ділянки має право використовувати її на свій розсуд відповідно до її цільового призначення та може використовувати на свій розсуд усе, що знаходиться над і під поверхнею цієї ділянки, якщо інше не встановлено законом та якщо це не порушує прав інших осіб.

Землі сільськогосподарського призначення можуть використовуватись лише згідно з цільовим призначенням відповідно до закону.

А також пропонується доповнити чинну ст. 13 Конституції України таким положенням:

«Держава забезпечує та *гарантує* захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом».

ЛІТЕРАТУРА

1. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. *ВВР УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
2. Караханян К.М., Олькіна О.В. Конституційні засади набуття та реалізації права власності на окремі групи земель в Україні: правові колізії та шляхи їх подолання. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 147. С. 39–40.
3. Зайчук О.В. Теорія держави і права / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. Київ. 2006. 688 с.
4. Вівчаренко О.А. Гарантії права власності на землю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ. 2005.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/276814/print1428306880436825>.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141.
7. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
8. Беззуб І. Ринок землі: українські реалії та європейський досвід. URL: http://www.nbuv.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4369:rinok-zemli-ukrajinski-realiji-ta-evropejskij-dosvid&catid=71&Itemid=382.
9. Вівчаренко О.А. Проблеми гарантій охорони права власності на землю в Україні. *Право України*. 2003. № 12. С. 88–93.
10. Конституція Литовської Республіки. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm.
11. Конституція Румунії. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>.
12. Конституція Угорської Республіки. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/hungary.pdf>.
13. Конституція Словацької Республіки. URL: https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbc-f09b4dcb2127.
14. Конституція Республіки Хорватія. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/croatia.pdf>.
15. Конституція Словенії. URL: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-словении>.