

## КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF LAND OWNERSHIP OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Правдюк А.Л., к.ю.н.,  
доцент кафедри права

*Вінницький національний аграрний університет*

У статті розкрито проблеми реалізації конституційного права власності територіальних громад на землю. Здійснено аналіз сучасних наукових підходів до тлумачення змісту права комунальної власності на землю. Здійснено аналіз відповідності законодавчого регулювання у сфері реалізації права територіальних громад на землю конституційним принципам. Зазначено, що у конституційному праві поняття «земля» розглядається у декількох значеннях, а саме як об'єкт права власності Українського народу; як об'єкт права власності громадян, юридичних осіб і держави; як об'єкт права власності територіальних громад. Територіальні громади виступають суб'єктами комунального права власності на землю, а органи місцевого самоврядування мають повноваження реалізації цього права.

На підставі аналізу конституційних норм та норм земельного законодавства доведено, що територіальні громади були фактично позбавлені повноважень управляти землями за межами місцевих пунктів, що суперечить конституційному праву територіальної громади володіти та розпоряджатися землею, яка належить їй на праві комунальної власності.

Зроблено висновок про те, що основні принципи земельних відносин задекларовані у Конституції України, відповідно до яких право на землю є абсолютним правом та гарантується державою. Проте, незважаючи на доволі розгалужену систему правових норм, що регулюють сферу земельних відносин, не всі конституційні принципи реалізовані належним чином. Земля, яка знаходиться у комунальній власності і використовується для потреб місцевого населення, є одним із головних джерел матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, виконує важливу роль у процесі забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування й характеризується своїм специфічним правовим режимом. Отже, потреба у вдосконаленні законодавчої бази, яка забезпечує реалізацію конституційного права територіальних громад на землю, залишається надзвичайно актуальною на сучасному етапі земельної реформи. Протягом останніх років земельної реформи розглянуто та прийнято низку ключових нормативно-правових актів, які покликані удосконалити та забезпечити конституційне право територіальних громад на землю. Однак важливим засобом реалізації відповідних конституційних положень є їх втілення у галузевому законодавстві та практиці його застосування.

**Ключові слова:** земля, конституційні норми, право власності, територіальна громада, комунальна власність.

The article reveals the problems of realization of the constitutional right of ownership of territorial communities to land. Modern scientific approaches to the interpretation of the content of communal land ownership are analyzed. An analysis of the compliance of legislative regulation in the field of realization of the right of territorial communities to land with constitutional principles has been carried out. It is noted that in constitutional law the concept of "land" is considered in several senses: as an object of property rights of the Ukrainian people; object of property rights of citizens, legal entities and the state; object of property rights of territorial communities. Territorial communities are subjects of communal land ownership, and local governments have the authority to exercise this right.

Based on the analysis of constitutional norms and norms of land legislation, it is proved that territorial communities were actually deprived of the authority to manage lands outside local points, which contradicts the constitutional right of a territorial community to own and dispose of land owned by communal property.

It is concluded that the basic principles of land relations are declared in the Constitution of Ukraine, according to which the right to land is an absolute right and is guaranteed by the state. However, despite the rather extensive system of legal norms governing the field of land relations, not all constitutional principles are properly implemented. Land, which is in communal ownership and is used for the needs of the local population, is one of the main sources of material and financial basis of local self-government, plays an important role in ensuring the functioning of local self-government and is characterized by its specific legal regime. Therefore, the need to improve the legal framework that ensures the implementation of the constitutional right of territorial communities to land remains extremely relevant at the present stage of land reform. In recent years, land reform has considered and adopted a number of key regulations aimed at improving and ensuring the constitutional right of territorial communities to land. However, an important means of implementing the relevant constitutional provisions is their implementation in sectoral legislation and practice of its application.

**Key words:** land, constitutional norms, property right, territorial community, communal property.

Реалізація земельної реформи, впровадження ринку земель, дієва боротьба з тінювим ринком земель та корупцією у сфері земельних відносин, належне законодавче забезпечення права комунальної власності на землю у процесі реформи децентралізації, формування об'єднаних територіальних громад неможливі без дотримання відповідних конституційних норм. Повернення органам місцевого самоврядування повноважень щодо управління землями місцевих громад за межами населених пунктів не є найголовнішим завданням децентралізації та земельної реформи. В рамках реформи територіальні громади повинні отримати належне їм конституційне право розпоряджатися землями, що знаходяться в їх межах. Отже, необхідність ґрунтовного вивчення конституційних засад права власності територіальних громад на землю в сучасних умовах є надзвичайною.

Питання реалізації конституційного права власності на землю висвітлено у багатьох наукових працях українських учених, зокрема в роботах В.І. Андрейцева, Г.І. Балюка,

О.Г. Бондара, О.А. Вівчаренка, А.П. Гетьмана, М.С. Долинської, Т.О. Коваленко, І.О. Коваліва, Т.Г. Ковальчук, І.О. Костишкіна, П.Ф. Кулинич, В.І. Лебідь, І.В. Озимок, А.М. Мірошніченка, В.Л. Мунтяна, В.В. Носіка, О.М. Пашенка, Я.М. Шевченка, М.В. Шульги, В.І. Федоровича. Проблемам комунальної власності на землю присвячено дослідження І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинич, А.Г. Мартина, А.Д. Юрченка. Однак актуальність дослідження зазначених питань на сучасному етапі земельної реформи та децентралізації значно зросла, адже пошук ефективних механізмів забезпечення та реалізації прав на землю територіальних громад потребує подальшого вивчення.

Право власності на землю викликає підвищений інтерес у сучасній правовій доктрині, адже інститут права власності на землю є особливим інститутом конституційного права, норми якого відзначаються певною автономією, об'єднуються на основі певних принципів і методів, відзначаються відносною самостійністю правового регулювання.

Конституційно-правовий режим землі, надр, водних ресурсів, атмосферного повітря, рослинного й тваринного світу, природно-заповідного фонду та інших природних ресурсів у межах території України визначає стаття 13 Конституції України. Цією статтею закріплюється соціальна функція власності щодо використання землі, встановлюються гарантії захисту державою усіх суб'єктів права власності й господарської діяльності, які є рівними перед законом. Положення статті 14 Конституції України конкретизують основні принципи використання земельних ресурсів, декларуючи, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Право власності гарантується державою, є абсолютним та перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю набувається й реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону [6].

Право власності на землю є особливою самостійною формою реалізації норм Конституції України щодо володіння, користування й розпорядження землею як об'єктом права власності Українського народу, реалізується у земельних правовідносинах, що мають комплексний характер, складну внутрішню будову та зміст. Виникнення, зміна та припинення земельних відносин зумовлені діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування щодо додержання й застосування норм Конституції України та інших законів, що є складовою частиною самостійного правового інституту здійснення права власності на землю Українського народу [9, с. 15].

Слід зазначити, що в українському законодавстві склалась доволі розгалужена система правових норм, що регулюють відносини власності на землю. В цих нормах об'єктивно закріплені належність землі на праві власності, умови й порядок надання земельних ділянок у власність, способи охорони й захисту права власності на землю тощо. Вони отримали своє відображення у конституційних нормах, нормах цивільного й земельного законодавства та багатьох інших нормах чинного законодавства. Такі норми утворюють інститут права власності на землю в його об'єктивному правовому змісті. З цього випливає, що право земельної власності в об'єктивному розумінні являє собою систематизовану сукупність правових норм, які закріплюють, регламентують та охороняють відносини власності на землю в державі [10, с. 118].

У Конституції України поняття «земля» вживається у декількох значеннях, а саме як об'єкт права власності Українського народу; як об'єкт права власності громадян, юридичних осіб і держави; як об'єкт права власності територіальних громад (статті 13, 14, 142).

Ю.С. Шемшученко вважає, що комунальна власність на землю – це форма суспільної (публічної) власності на землю, суб'єктами якої є територіальні громади в особі сільських, селищних, міських, районних та обласних рад [15].

Як зазначають І.Р. Залуцький та О.І. Кулаковська, саме чинною Конституцією України обумовлена необхідність розмежування земель державної та комунальної власності, що дало б змогу органам місцевого самоврядування ефективно реалізовувати права власника земель комунальної власності для виконання загальнодержавних функцій місцевого самоврядування, власне, задля створення територіальних умов для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування усіх питань місцевого життя з урахуванням інтересів населення, що проживає на відповідній території, ще на першому етапі реалізації земельної реформи в Україні [2, с. 129].

Конституційні норми посідають провідне місце у системі гарантій прав на землю, до яких можна віднести такі положення Конституції: держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання; усі суб'єкти права власності рівні перед законом, передбачаються рівні можливості та умови захисту права власності

на землю (стаття 13); право власності на землю гарантується; це право набувається й реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (стаття 14); ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним (стаття 41).

Нормою, що безпосередньо регламентує конституційне право власності на землю територіальних громад, є частина 1 статті 142 Конституції України. Відповідно до її положень, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Відповідно до статті 83 Земельного кодексу України, об'єктами права комунальної власності територіальних громад є усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки за їх межами, на яких розташовані об'єкти комунальної власності [4]. Отже, територіальні громади після прийняття Земельного кодексу України були фактично позбавлені повноважень управляти землями за межами місцевих пунктів, що суперечить конституційному праву територіальній громаді володіти та розпоряджатися землею, що належить їй на праві комунальної власності (стаття 142).

На думку провідних конституціоналістів, принципові засади формування й структури матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування в Україні визначає стаття 142 Конституції України. «Це зумовлено передусім тим, що ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, якими наділені територіальні громади та утворювані ними органи, скільки від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань» [5, с. 315].

Як зазначає М.В. Шульга, відповідно до Конституції України, право комунальної власності на землю є правом власності територіальної громади на зазначений об'єкт природи. Земля, яка знаходиться у комунальній власності і використовується для потреб місцевого населення, є одним із головних джерел матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, виконує важливу роль у процесі забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування й характеризується своїм специфічним правовим режимом [14, с. 81].

Відповідно до чинного законодавства, органи місцевого самоврядування в межах своєї території є самостійними суб'єктами здійснення прав власника на землю та інші природні ресурси від імені Українського народу, які зобов'язані забезпечувати реалізацію цих правомочностей у межах, визначених Конституцією України.

Погоджуємося з думкою А.П. Кулиничка про те, що у суб'єктивному значенні право комунальної власності на землю територіальних громад являє собою гарантовану нормами законодавства України можливість і здатність територіальної громади набувати землі та земельні ділянки, а також володіти, користуватися й розпоряджатися ними безпосередньо або через створені нею органи місцевого самоврядування [7, с. 261].

Свою точку зору із зазначеного питання висловив Вищий господарський суд України у своїй постанові: «Органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування у правовідносинах щодо розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності (наданні земельних ділянок громадянам та юридичним особам у власність або в користування, відчуженні земельних ділянок державної або комунальної власності, укладенні, зміні, розірванні договорів купівлі-продажу, ренти, оренди земельної ділянки та інших договорів щодо

земельних ділянок, встановленні сервітуту, суперфіцію, емфітевзису, в тому числі прийнятті державними органами та органами місцевого самоврядування відповідних рішень) діють як органи, через які держава або територіальна громада реалізує повноваження власника земельних ділянок» [13].

Отже, реалізуючи повноваження, надані законом, органи місцевого самоврядування вступають з юридичними та фізичними особами у цивільні та господарські правовідносини. У таких правовідносинах територіальні громади є рівними учасниками земельних відносин з іншими юридичними та фізичними особами.

Зауважимо, що протягом останніх років земельної реформи розглянуто та прийнято низку ключових законодавчих актів, які покликані удосконалити та забезпечити конституційне право територіальних громад на землю, одним з найважливіших серед яких є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», що відкриває ринок земель сільськогосподарського призначення, з 1 липня 2021 року [11].

Надзвичайно важливим кроком на цьому етапі земельної реформи та децентралізації є передача земельних ділянок у комунальну власність об'єднаних територіальних громад [1].

Закон «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» передбачає землі державної власності за межами населених пунктів (крім земель, які потрібні державі для виконання її функцій) відносити до комунальної власності сільських, селищних, міських рад. Цей Закон також встановлює чіткий механізм фіксування меж земель територіальних громад; органи місцевого самоврядування

отримають повноваження змінювати цільове призначення земельних ділянок приватної власності та матимуть повноваження затверджувати детальне планування території за межами населених пунктів, а також повноваження щодо державного контролю за використанням та охороною земель [12].

Це далеко не вичерпний перелік тих важливих законопроектів та інших нормативних актів на завершальному етапі земельної реформи, що стосуються саме реалізації права власності територіальних громад на землю. Однак про результати можна буде говорити лише після введення їх у дію та подальшої належної реалізації з неухильним дотриманням конституційних норм.

Отже, основні принципи земельних відносин задекларовані у Конституції України, відповідно до яких право на землю є абсолютним та гарантується державою. Незважаючи на доволі розгалужену систему правових норм, що регулюють сферу земельних відносин, не всі конституційні принципи реалізовані належним чином. Територіальні громади протягом тривалого періоду були значно обмежені у реалізації свого конституційного права на землю через неможливість розпоряджатися землями поза межами населених пунктів. Однак земля, яка знаходиться у комунальній власності і використовується для потреб місцевого населення, є одним із головних джерел матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, виконує важливу роль у процесі забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування. Протягом останніх років земельної реформи розглянуто та прийнято низку ключових нормативно-правових актів, які покликані удосконалити та забезпечити конституційне право територіальних громад на землю. Однак важливим засобом реалізації відповідних конституційних положень є їх втілення у галузевому законодавстві та практиці його застосування.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : Постанова Кабінету Міністрів від 16 листопада 2020 року № 1113. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nps/deyaki-zahedi-shchodo-priskorennya-reform-u-sferi-zemelnih-vidnosin-i161120-1113> (дата звернення: 28.04.2021).
2. Залуцький І.Р., Кулаковська О.І. Стан та тенденції становлення комунальної власності на землю в умовах формування матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2013. Вип. 6 (104). С. 127–139. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20136\(104\)/sep20136\(104\)\\_127\\_ZalutskyIR,KulakovskaOI.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20136(104)/sep20136(104)_127_ZalutskyIR,KulakovskaOI.pdf) (дата звернення: 15.04.2021).
3. Каракаш І.І., Сидор В.Д., Харитонов Т.Є. та ін. Земельне право України : навчальний посібник. 2-ге вид., переробл. і доп. Одеса : Юридична література, 2017. 588 с.
4. Земельний кодекс України : Закон від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 20.04.2021).
5. Авер'янов В.Б., Бойко В.Ф., Борденюк В.І. та ін. Коментар до Конституції України. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. 376 с.
6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 05.04.2021).
7. Кулинич А.П. Особливості права комунальної власності на землю в об'єднаних територіальних громадах. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 261–265. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2018\\_2\\_53](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2018_2_53) (дата звернення: 14.04.2021).
8. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
9. Носік В.В. Проблеми здійснення права власності на землю українського народу : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 ; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ, 2007. 34 с.
10. Озімок І.В. Конституційне право власності на землю в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук ; Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2020. 293 с. URL: [http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/17638/3/dysert\\_ozimok.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/17638/3/dysert_ozimok.pdf) (дата звернення: 20.04.2021).
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text> (дата звернення: 28.04.2021).
12. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28 квітня 2021 року № 2194. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?rf3511=66970](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?rf3511=66970) (дата звернення: 28.04.2021).
13. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 року № 06. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11#Text> (дата звернення: 15.04.2021).
14. Шульга М.В. Правові проблеми формування комунальної власності на землю. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003. Вип. 6.
15. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1998. URL: <http://leksika.com.ua/legal> (дата звернення: 14.04.2021).