

УДК 349.414(477)

**А. І. РІПЕНКО,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри соціально-правових дисциплін  
юридичного факультету  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Розглянуто основні підходи до визначення природи права власності Українського народу на землю відповідно до Конституції України. Метою дослідження є створення на підставі аналізу положень діючої Конституції концептуальної моделі регулювання земельних відносин у новій Конституції України. Дослідження проведено з допомогою загальнонаукової методології та спеціальних методів юридичної науки. Актуальність дослідження обумовлюється сучасною конституційною реформою, що активно обговорюється та впроваджується в Україні. Проте майже жодної уваги не приділяється регулюванню земельних відносин у майбутній редакції Конституції. Тому стаття має суттєве практичне значення. Запропоновано авторське тлумачення положень чинної редакції ст. 13 Конституції України. Також сформульовано пропозиції щодо зміни конституційної моделі регулювання земельних відносин за двома можливими альтернативними напрямками: відмови від регулювання земельних відносин у Конституції та регулювання у Конституції окремих ключових питань, пов'язаних із земельними відносинами.

**Ключові слова:** Конституція, право власності, земля, територія, суверенітет.

Наразі розпочалася робота щодо підготовки тексту нової Конституції України. Вже є певний проект, утворено робочі групи, що починають активно обговорювати його на регіональному та місцевому рівнях. Звичайно, в оновленому Основному Законі мають знайти зовсім нове чи принаймні оновлене вираження багато ключових питань. Хоча, здається, із «новаціями» теж не треба перебільшувати. Багато положень чинної Конституції треба дедалі наповнювати реальним змістом, а не змінювати. У той самий час, на науковому рівні окремо майже не досліджуються проблеми земельно-правової моделі у новій Конституції України.

**Метою** дослідження є створення на підставі аналізу положень чинної Конституції концептуальної моделі регулювання земельних відносин у новій Конституції України.

Отже, приписи Конституції треба втілювати в життя за допомогою дещо удосконалених організаційно-правових інструментів. Скоріше за все, нове втілення мають знайти питання регіонального та місцевого самоврядування, усунення «самоврядних прогалин» шляхом забезпечення засад функціонування самоврядування як на низовому, так і на вторинному рівнях регіонів, областей, районів, децентралізації та деконцентрації влади.

Але зараз спробуємо поговорити про не менш важливе питання – земельне. Актуальна конституційна модель земельних відносин обмежується кількома положеннями, що викли-

кають більше запитань та дискусій, аніж більш-менш адекватних відповідей на них.

У чинній Конституції (ст. 13, 14) вказується про право власності Українського народу на землю та інші природні ресурси [1].

Чесно кажучи, конституційні положення у цій частині викликають дуже багато запитань. Що вони дають на практиці? Майже кожен «земельний позов», звернення щодо отримання землі, «відписки» владного органу починаються з їх цитування.

Проте надалі посилення на положення ст. 13, 14 Конституції не знаходить свого логічного розвитку. Все, що зазвичай вдається довести (хоча ніхто з цим і не сперечається), що земля – це щось особливе. Тому й регулювання земельних відносин особливе, як і вимоги щодо охорони земель.

Юристи справедливо вказують на те, що конституційні положення щодо права власності Народу на землю та деякі інші не було розвинуто у Земельному кодексі України 2001 року (далі – ЗК). Може, це добре? Дійсно, ЗК дотепер діє, хоч і з численними змінами, та не визнаний неконституційним. Тож його положення все-таки працюють, хоч і погано.

Науковці висловили багато ідей та думок щодо конституційної концепції права власності на землю Українського народу. Основні погляди зводяться до того, що [2]:

– Народ України є самостійним суб'єктом права власності на землю. Поряд із власністю

держав та громад виділяють ще й окрему народну власність.

– Народ є єдиним суб'єктом права власності на землю. Тоді, здається, інші власники взагалі не є «власниками» та, відповідно, мають якісь інші права на землі.

– Народ, хоч і визнається суб'єктом права власності на землю та інші ресурси у Конституції, але фактично не може здійснювати свої правомочності як суб'єкт такого права. Власність народу України повинна ґрунтуватися на розподілі функцій, пов'язаних з реалізацією відповідних повноважень власності, між органами державної влади та місцевого самоврядування.

– Народ є власником паралельно з іншими власниками: конструкція «дворівневої власності на землю». Право власності держави, юридичних осіб та громадян (право нижчого рівня) є похідним та залежним від права власності Українського народу (права вищого рівня).

– Народна власність фактично виступає у вигляді державної власності або ж державної власності та власності територіальних громад.

– Народ не визнається як власник земель та інших природних об'єктів і ресурсів, тобто положення ст. 13 Конституції визначають щось інше.

– Право власності Народу – це проголошення суверенного народного права. Воно здійснюється шляхом реалізації правотворчої функції визначати правовий режим земель, установлювати компетенцію органів влади у галузі земельних відносин та розпоряджатись землями державної та комунальної власності.

– Право власності на землю Українського народу було надалі перерозподілено між певними суб'єктами під час приватизаційних перетворень і т. ін.

На нашу думку, якщо вже вести мову про право власності народу на землю, треба погодитись із тим, що воно може існувати у вигляді (формі) права державної та комунальної власності. Принаймні за такого підходу можна принципово говорити про «право власності» як категорію цивільного та земельного права.

Більш того, для потреб практики та вирішення прикладних завдань у галузі юриспруденції саме таке тлумачення можна вважати найбільш зручним та зрозумілим. На практиці ніхто не має справи безпосередньо ані з державою, ані з територіальними громадами, не кажучи вже про такого досить абстрактного суб'єкта, як Народ України. Всіх цих публічних суб'єктів уособлюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які

згідно із законодавством діють як від імені Народу, так і від імені держави та територіальних громад.

Та й на побутовому рівні досить легко усвідомлюється, що та земля, що належить мені, – моя виключна власність, а та, що належить державі чи громаді, – «народна».

Але ж треба визнати, що у цьому підході ілюструється певне змішування понять «народ» і «держава», хоча і щодо окремого випадку – відносин земельної власності. Оскільки зараз ми ведемо мову саме про право власності, а це передусім цивільно-правова категорія, нічого поганого в цьому не вбачається. Водночас проти такого «змішування» у більш глобальному сенсі заперечують деякі дослідники в галузі конституційного права, теорії держави та права, а також інших дисциплін.

Серед викладених вище точок зору вчених також привертає увагу думка про те, що право власності Народу – це проголошення суверенного народного права. Логічною виглядає й позиція, що первинне право власності народу, яке виникло у процесі проголошення незалежності України, розподілилось далі між іншими суб'єктами. Втім, ці концепції не виключають одна одну.

Спробуємо все ж таки розібратися, звідки і для чого могла з'явитися згадка про «окреме» право власності Українського народу на землю та інші природні ресурси у вітчизняній Конституції. Справа в тому, що положення про право власності Народу на землю та інші ресурси з'явились у Конституції не одразу.

Історично проголошенню права власності на землю Українського народу передувала ст. 4 Закону «Про економічну самостійність УРСР» від 03.08.1990. Ще раніше, у розділі VI Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 було проголошено майже те саме.

Найбільш розвинене регулювання інституту права народної власності було поміщено до Закону «Про власність» від 07.02.1991 [3]. В ньому визначалось, що національне багатство, зокрема земля та інші ресурси, а також основні засоби виробництва, що створені завдяки народним зусиллям, – це власність народу. Таке майно «забезпечує право кожного громадянина на одержання частки з суспільних фондів споживання, на соціальний захист, зокрема, у разі непрацездатності та безробіття, а також право працюючого на особисту участь в управлінні народним господарством» [3]. Цікаво, що народ визнавався суб'єктом права власності на рівні із громадянами, юридичними особами та

державою (ст. 3). Більш того, Закон (ст. 9) проголошував право виключної власності народу на землю та інші природні ресурси і навіть визначав механізми реалізації цього права (ст. 10).

Передбачалось, що народ, як єдине джерело державної влади, може на референдумі вирішити питання щодо правового стану природних об'єктів, їх використання та охорони. Народ України здійснює право власності на об'єкти своєї виключної власності через Верховну Раду України, а також через місцеві Ради народних депутатів.

До прийняття цих актів у конституційному законодавстві вказувалось про державну власність, яка, однак, також звалась «загальнонародною». Так, Конституцією УРСР 1978 року [4] було проголошено соціалістичну власність на засоби виробництва у формі державної (загальнонародної) і колгоспно-кооперативної власності (ст. 10). Земля та інше «ключове» майно перебувало у виключній державній власності (ст. 11).

Аналізуючи перелічені документи, можна стверджувати, що на етапі суверенних перетворень, що відбулися на початку 1990-х, уся колишня «державна» власність була оголошена «народною власністю».

Зараз наведені вище закони треба сприймати в історико-правовому контексті. Їх норми були спрямовані на вирішення тих непростих завдань, що стояли перед новою незалежною державою. Однак суспільно-політичні обставини поступово змінюються.

Не будемо занурюватись у суто цивілістичні аспекти проблеми трансформації права державної власності у право народної власності, зокрема: питання правонаступництва у правовідносинах власності, відшукування необхідних для таких перетворень юридичних фактів тощо, адже такі відносини багато в чому є публічно-правовими, тому не підкорені всім канонам цивілістики.

За своєю суттю, «онароднення» стосувалось не лише землі та природних ресурсів, а й інших так званих «основних фондів». Надалі, як стосовно земельних та інших природних ресурсів, так і стосовно цих «фондів» було проведено приватизацію. За таких умов «народна» власність перейшла у власність окремих суб'єктів (у приватну власність).

У певному відношенні заміна державної власності на землю народною власністю на неї відбулась суто «на папері», принаймні з позицій пересічного громадянина. Адже безпосередніми суб'єктами відповідних відносин як були

(в УРСР), так і залишились (в незалежній Україні) органи влади, хоч і створені наново, на де-що інших організаційно-правових засадах. Звичайно, ніхто нічого фізично не відбирав від держави та не передавав народу України.

Мабуть, провідною метою таких конституційних і законодавчих трансформацій навколо проголошення власності народу було підкреслити сам факт відмови від монополії держави на землю та основні засоби. Видається, це не було позбавлено політичного та ідеологічного змісту. Тому й положення про право власності Народу на землю треба сприймати у політекономічному, ідеологічному, а не суто юридичному контексті.

Якщо спочатку можна було вести мову про те, що власність була «народною», після її остаточного відчуження та набуття права власності на окремі речі певними суб'єктами право народної власності на такі об'єкти припинилось.

Треба зазначити, що фактично відчуження майна здійснював не Народ, а все ж держава та територіальні громади через відповідні владні органи. Вони, як ми знаємо, здійснюють свої повноваження як від імені Народу, так і від імені держави та громад. Тому протиставляти Народ державі та територіальним громадам як окремого учасника земельно-власницьких відносин, на нашу думку, не потрібно.

Отже, після набуття права приватної власності на певну земельну ділянку право народної (державної, комунальної) власності на неї припиняється. Дійсно, одна й та сама річ не може належати на праві власності різним суб'єктам, якщо такі особи не є її співвласниками.

За часів Давнього Риму вважалося, що ті речі, які належать всьому народу (державі), вилучаються з цивільного обігу. Одна й та сама річ не могла належати Народу та якомусь окремому громадянину.

Теорії «розщепленої» чи «розподіленої» власності, коли одна й та сама річ немовби належить на праві власності різним суб'єктам, виникли пізніше (хоча вони спираються на такі окремі феномени римського права, як на теорію бонітарної власності та ін.).

Насправді ці концепції з'явилися для того, щоб хоч якось зрозуміло пояснити ті відносини, що фактично склались у суспільстві на певному етапі його розвитку (коли суверен мав «право власності» на маєтки свого васала, яке зазвичай зводилось до того, щоб погостювати «на широку ногу» в його володінні).

Розгадка полягає в тому, що один із двох суб'єктів «розподіленої» власності насправді

не був власником: його право на чужу річ не є правом власності, хоча за наповненням може наблизитись до права власності на 99,999...%.

Однак тим, на що ми вказували вище, конституційні положення щодо права власності Українського народу на землю та інші ресурси не вичерпуються. Положення ст. 13 Конституції в цій частині вказують також на народний суверенітет над територією України та природними ресурсами.

Треба відразу зазначити, що в науці дотепер точаться дискусії щодо співвідношення понять «народного» та «державного» суверенітету. Чесно кажучи, для практики регулювання земельних відносин ця проблематика має вельми опосередковане відношення. Дійсно, влада народу здійснюється за загальним правилом через інструментарій державної влади. Однак в окремих випадках все ж народ виступає понад державою. Перш за все, це випадки первинного державотворення волевиявленням народу, зміни державного устрою.

Територіальний суверенітет (кожна територія складається із земель та окремих земельних ділянок, що комусь належать) – це верховна влада Народу над власною територією. Він є елементом народного (державного) суверенітету.

Така верховна влада охоплює реалізацію народом права використовувати природні ресурси, розпоряджатися своїми природними ресурсами, контролювати діяльність іноземних суб'єктів, експропріювати та націоналізувати природні ресурси, встановлювати законодавче регулювання відповідних відносин та правовий режим певних об'єктів. Держава здійснює виключну юрисдикцію відносно всіх об'єктів, розташованих на її території. Більш того, будівлі та споруди, розташовані на землі, над та під землею, розглядаються в цьому сенсі як приналежність території. На них теж поширюється суверенітет.

На перший погляд, за своїм змістом право народного суверенітету нагадує право власності на певні об'єкти. Проте ці категорії не тотожні, вони є явищами «різного гатунку». Так, в силу суверенітету в законодавстві держави визначається правовий режим земельної та іншої власності. З цього погляду право власності як в об'єктивному, так і в суб'єктивному сенсі є похідним від суверенітету.

У разі поділу всього нормативного матеріалу на публічне та приватне право категорія права власності зазвичай опиняється у складі приватного права, а питання суверенітету – у сфері публічного права. Право власності на речі, зокрема на земельні ділянки, підкорено

внутрішньому правопорядку певної країни. Міжнародне право регламентує ці відносини лише тоді, коли виникає спір щодо експропріації й т. ін. майна іноземців. У цьому випадку спірні відносини розглядаються за допомогою міждержавних інституцій, спираючись на норми та принципи міжнародного права, але в будь-якому разі з урахуванням національного права відповідної країни, де знаходиться спірна земля (майно).

Найбільш яскраво відмінності суверенітету від права власності на частину території (земельну ділянку) можна проілюструвати на прикладі експропріації. Ділянка, що належить на праві власності певній особі, примусово викупляється для потреб суспільної необхідності, тобто на користь усього суспільства (народу). Це є проявом реалізації народного суверенітету, зокрема територіального суверенітету та суверенітету над природними ресурсами. Ще один приклад. Навіть якщо іноземний суб'єкт придбає земельну ділянку в Україні на праві власності, вона все одно підпадатиме під дію національного суверенітету. Більш того, це правило буде теоретично дійовим і в разі придбання у власність ділянки безпосередньо іноземною державою.

Сутність власності полягає у «привласненні» майна певними суб'єктами. При цьому привласнення одним виключає привласнення іншим. Все це відбувається на території якоїсь держави та підкорюється її суверенітету, завдяки якому встановлюються «правила гри» для всіх без винятку власників. Зазвичай конкретні речі не можуть бути привласнені всіма та іншими неперсоналізованими суб'єктами.

У працях економістів, політологів та інших дослідників неюридичного фаху поняття суверенітету та права власності нерідко змішуються. Проте з позицій правової науки вони не є тотожними. Одне з них належить до сфери публічного права, інше – приватного.

Зробимо **висновки**. Враховуючи викладене вище, для правильного з'ясування змісту ст. 13 Конституції України необхідно встановити, щодо яких відносин треба застосовувати цю норму. Так, положення про право власності Українського народу на землю можна сприймати у декількох відношеннях:

– у розумінні проголошення народного суверенітету над територією України, її природними ресурсами та іншими об'єктами в межах державних кордонів;

– як позначення права власності держави і територіальних громад на землю та інші природні

ресурси в межах державної території, у формі (вигляді) яких «народне право» власності на землю фактично існує;

– як позначення «первинного» права власності Народу, зокрема на всі землі в межах державної території, що виникло «на базі» державної власності у процесі суверенних перетворень в Україні на початку 90-х років;

– як позначення особливої цінності землі «народним надбанням», що, по суті, є політекономічною, а не юридичною характеристикою.

Опрацьовуючи нову Конституцію України, слід звернути увагу на потребу заміни принципових підходів до регулювання земельних відносин. Звичайно, тут є варіативність, і це треба обговорювати далі.

Як варіант можливо взагалі відмовитись від спроби поміщення «земельних положень» до Конституції. У будь-якому випадку доречно виключити положення про право власності на

землю Українського народу, адже, як показано вище, вони мають насправді інший зміст. Здається, те, що треба розуміти під *правом власності* народу, знаходить своє вираження в інших положеннях Основного Закону.

Якщо все ж таки буде вирішено помістити до Конституції якісь ключові положення щодо земельних відносин, спираючись на практику конституційного нормотворення окремих зарубіжних країн, такими питаннями можуть бути:

– специфіка правового режиму земель, що мають особливу суспільну цінність;

– обмеження земельних прав «неукраїнських» суб'єктів;

– засадничі положення експропріації земель та інших об'єктів нерухомості;

– положення щодо особливостей реалізації права загального землекористування, справляння плати за землю та деякі інші.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Мірошніченко А. М. Форми права власності на землю. Право власності Українського народу // Земельне право України : підручник / А. М. Мірошніченко. – Київ : Алерта ; Центр учб. літ., 2011. – 680 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amm.org.ua/study-book/6-property-right-to-land/49-property-right-to-land-subjects-people>.
3. Про власність : закон України від 7 лют. 1991 р. № 697-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12>.
4. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : від 20 квіт. 1978 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.

Надійшла до редколегії 14.10.2014

#### **РИПЕНКО А. И. КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ**

Рассмотрены основные подходы к определению природы права собственности Украинского народа на землю в соответствии с Конституцией Украины. Целью данного исследования является создание на основании анализа положений действующей Конституции концептуальной модели регулирования земельных отношений в новой Конституции Украины. Исследование проведено с помощью общенаучной методологии и специальных методов юридической науки. Актуальность исследования определяется современной конституционной реформой, активно обсуждаемой и внедряемой в Украине. При этом почти никакого внимания не уделяется регулированию земельных отношений в будущей Конституции. Поэтому статья имеет существенное практическое значение. Предложено авторское толкование положений действующей редакции ст. 13 Конституции Украины. Также сформулированы предложения по изменению конституционной модели регулирования земельных отношений по двум возможным альтернативными направлениями: отказ от регулирования земельных отношений в Конституции и регулирование в Конституции отдельных ключевых вопросов, связанных с земельными отношениями.

**Ключевые слова:** Конституция, право собственности, земля, территория, суверенитет.

#### **RIPENKO A. I. THE CONSTITUTIONAL MODEL OF LAND RELATIONS IN UKRAINE**

The paper describes the main approaches to defining the legal nature of the land property right of the Ukrainian people in accordance with the Constitution of Ukraine. The aim of this study is to establish the conceptual model of land relations regulation in the new Constitution. The study was conducted using scientific methodology and specific methods of legal science. Relevance of the

study determined the modern constitutional reform, actively discussed and implemented in Ukraine. Moreover, almost no attention is paid to the regulation of land relations in the future Constitution. Therefore, the article is of considerable practical importance. The author suggested interpretation of the current wording of Art. 13 of the Constitution of Ukraine. The author concludes that the provision on the land property right of the Ukrainian people can be interpreted in several ways. First, the proclamation of national sovereignty over the territory of Ukraine and its natural resources. Secondly, it is a sign of ownership of the state and local communities to land and other natural resources. Thirdly, it is designated as «primary» property rights that there was based on public property in the early 90's. Fourth, is the designation of special value to the land as «national heritage». Author also formulated some proposals to change the constitutional model of regulation of land relations on the two possible alternative directions: the rejection of land relations regulation in the Constitution and regulation in the Constitution of certain key issues relating to land relations.

**Keywords:** *Constitution, property rights, land, territory, sovereignty.*

УДК 340.13

**О. О. СИДОРЕНКО,**

*кандидат юридичних наук,*

*асистент кафедри теорії держави і права*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (м. Харків)*

## **ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ: ЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ**

Розглянуто значення процесуальних норм права у правореалізаційній діяльності шляхом визначення їх ролі у процесі здійснення судочинства. Констатовано, що норми права переважно містять в собі як матеріальну, так і процесуальну складову, кожна з яких може проявлятися на різних етапах правового регулювання. Це особливо проявляється на етапі безпосередньої правореалізації: особливо відчутним стає те, що поділ норм на процесуальні і матеріальні є поділом норм права не за ознаками, а за роллю в регулюванні суспільних відносин на певному етапі. Суттєвий вплив на подальший розвиток процесуальних норм здійснюють інтеграційні процеси. Обґрунтовано, що розкриття змісту процесуальних норм права має відбуватися з урахуванням практики Європейського суду з прав людини та його правових позицій.

**Ключові слова:** *правореалізація, процесуальні норми права, система права, процедура, регулювання, правові позиції, Європейський суд з прав людини.*

Правореалізаційна діяльність характеризується тим, що серед сукупності норм, що забезпечують безпосередню реалізацію прав та обов'язків учасників суспільних відносин (поза правозастосуванням) і норм, що врегульовують порядок правозастосовної правореалізації, особливого значення набувають процесуальні норми, які встановлюють процес здійснення судочинства.

Процедура позаправозастосовної реалізації, як правило, базується на диспозитивному методі правового регулювання, коли учасники відносин мають вибір – вдаватися до запропонованої процедури чи ні. Проте якщо вони вирішують до неї звернутися, її результат, як правило, стає обов'язковим для них, держава надає йому свій захист.

Так, наприклад, ст. 181 Господарського кодексу України встановлює загальний порядок укладання господарських договорів. У ній, зокрема, передбачено, що господарський договір

за загальним правилом викладається у формі єдиного документа, підписаного сторонами та скріпленого печатками. Допускається укладення господарських договорів у спрощений спосіб, тобто шляхом обміну листами, факсограмами, телеграмами, телефонограмами тощо, а також шляхом підтвердження прийняття до виконання замовлень, якщо законом не встановлено спеціальні вимоги до форми та порядку укладення цього виду договорів [1].

Ще одним прикладом дії процесуальних норм у правореалізаційному процесі є процедура переведення працівника з однієї установи, організації, підприємства до іншої. Ані Кодексом законів про працю, ані іншими нормативними актами ця процедура остаточно не врегульована. Ніде не сказано, упродовж якого часу один керівник повинен відповісти на звернення іншого. Більше того, не існує обов'язку відповісти. Відсутність чіткої процедури переведення працівника з одного підприємства, установи,