

До питання конституційно-правових

засад соціальної функції права власності на землю в Україні



І. О. Костяшкін

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри трудового, земельного
та господарського права юридичного факультету
Хмельницького університету управління та права

У статті досліджено теоретико-правові підходи та конституційні положення щодо соціального змісту права земельної власності в Україні. Визначено окремі конституційно-правові засади соціальної функції права власності на землю в Україні.
Ключові слова: соціальна функція, набуття прав на землю, право власності на землю Українського народу, охорона земель, власність зобов'язує, припинення власності.

В статье исследованы теоретико-правовые подходы и конституционные положения относительно социального содержания права земельной собственности в Украине. Определены отдельные конституционно-правовые основы социальной функции права собственности на землю в Украине.

Ключевые слова: социальная функция, приобретения прав на землю, право собственности на землю Украинского народа, охрана земель, собственность обязывает, прекращение собственности.

In this paper the theoretical and legal approaches and constitutional provisions on the social content of the right of land ownership in Ukraine. Determined individual

constitutional and legal foundations of the social function of land ownership in Ukraine.

Keywords: *social function, acquisition of land rights, land ownership of the Ukrainian people, the protection of land, the property requires, the termination of property.*

Економічні перетворення, що обумовлені реформаційними процесами в усіх сферах життєдіяльності держави, визначили серйозні трансформації права власності на землю в Україні. При цьому право власності в багатьох випадках розглядалось як самоціль без визначення його функціонального призначення, що породило мільйони власників земельних ділянок, які у своїй основній масі не мають жодного стосунку до обробітку земельних наділів, віддаючи їх на поталу аграрних магнатів.

Означена ситуація створює цілу низку негативних наслідків, які не просто виступають предметом наукових дискусій, а чітко зафіксовані в нормативних актах законодавчого та підзаконного рівня. Так, відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. №2818-VI [1] встановлено, що за період проведення земельної реформи значна кількість проблем у сфері земельних відносин не лише не розв'язана, але й загострилася. Стан земельних ресурсів України близький до критичного, оскільки значно поширені процеси деградації земель.

Проблеми у сфері охорони земель, як ідеться у згаданому законі, значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації, створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, недостатністю землевпорядного та нормативно-пра-

вового забезпечення, проведення освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади.

І хоча означені проблеми створюють негативний вплив на розвиток земельних відносин, ключовим, на наш погляд, залишається питання змісту права власності на землю та його функцій у життєдіяльності суспільства. Як відзначає П. Ф. Кулинич, у процесі здійснення в Україні земельної реформи виникла важлива правова проблема – проблема конфлікту між широкомасштабною приватизацією земель сільськогосподарського призначення та забезпеченням їх належної охорони і використання. Одним із проявів цього конфлікту є, на думку вченого, невідповідність змісту права власності на землю функціям цього інституту на сучасному етапі розвитку правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування [2, с. 22].

За таких умов особливої уваги потребують законодавчі положення, що визначають зміст права власності на землю з урахуванням її соціального, екологічного та економічного значення і можуть слугувати орієнтиром на шляху до завершення реформаційних процесів у земельній сфері або ж, навпаки, повинні зазнати докорінних змін шляхом приведення їх у відповідність до конституційних принципів побудови соціальної та правової держави. Адже важливим конституційним положенням є необхідність забезпечення державою соціальної спрямованості економіки, що визначає пріоритет соціальної функції права власності на землю в Україні. Натомість реформа, спрямована на руйнування господарської та соціальної інфраструктури сіл, еміграцію сільського населення за кордон, розвиток аграрного латифундизму й міського буржуаз-

ного землеволодіння, є антидержавною та антинародною [3, с. 8].

Безперечно, одним з пріоритетних завдань побудови соціальної держави на сучасному етапі є забезпечення реалізації соціальної функції права власності на землю як балансу приватних та суспільних інтересів у відповідній сфері. Аналізуючи конституційні положення щодо власності на землю, В. В. Носік відзначає, що відповідними нормами виразно окреслюється соціальна функція власності і закріплюється принцип збалансованості прав і обов'язків власників земельних ділянок [4, с. 135]. На думку М. В. Шульги, певна частина земельних відносин у процесі реалізації сучасної земельної реформи поступово трансформується і в межах цих відносин має забезпечуватися баланс публічних і приватних інтересів у здійсненні прав на землю та реалізації соціальної функції права власності на землю [5].

Отже, на сьогодні назріла об'єктивна необхідність інвентаризації нормативного регулювання та вироблення концептуальних підходів до законотворчого процесу з метою забезпечення дієвих механізмів реалізації конституційних положень щодо соціального змісту права власності на землю.

Теорія соціальної функції права, напевно, як жодна інша, була розвинена західними законодавцями. Так, в основному законі Федеративної Республіки Німеччини 1949 р. зазначається, що «... власність зобов'язує. Користування нею повинно одночасно служити загальному благу». Конституція Іспанії 1978 р. також говорить, що соціальна функція права власності обмежує його зміст відповідно до закону. У Конституції Греції 1975 р. після проголошення державного захисту власності наголошується, що «...право власності... не може здійснюватися на шкоду суспільним інтере-

сам». Але, певно, найширше визначення власності в дусі теорії соціальних функцій наведено в Конституції Італійської республіки 1947 р. Приватна власність, ідеться в ній, визнається і гарантується законом, що визначає способи її набуття і межі її дії з метою забезпечити її соціальну функцію і зробити її доступною для всіх [6].

З урахуванням функцій землі в природі й суспільстві сучасна конституційна концепція права власності на землю в Україні передбачає у нормах ст. ст. 13 і 14 Основного Закону, як стверджує В. В. Носік, дворівневу збалансовану структуру відносин власності на землю, що зумовляє особливості об'єктно-суб'єктного складу та змісту земельних правовідносин, а також по-новому визначає юридичні засади здійснення різними суб'єктами права власності на землю з метою забезпечення балансу приватних, громадських і суспільних інтересів [4, с. 119]. Зокрема на вищому рівні земля в межах території України розглядається як природний ресурс, що є об'єктом права власності Українського народу, а також як основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави.

Конституційно-правова модель, реалізована в ЗК України про те, що земля є основним національним багатством, на думку В. І. Андрейцева, підкреслює її специфіку як об'єкта права власності, що належить до надбання нації, а отже, усього Українського народу, реальне присвоєння корисних властивостей якого спрямоване логічно на задоволення загальнонародного, суспільного і в той же час індивідуального інтересу кожної людини [7, с. 99].

Аналізуючи питання співвідношення права державної власності на землю і права власності на землю Українського народу, В. І. Семчик приходить до висно-

вку, що це не тотожні юридичні категорії. Український народ, за твердженням науковця, є суб'єктом права власності на всі землі, що становлять територію країни, відмежовану кордоном від інших держав, на яку поширюється суверенітет України, незалежно від форм власності на землі, які мають місце на території України [8, с. 565].

Відповідні підходи щодо трактування дворівневої моделі у відносинах власності на землю чітко окреслюють її соціальний зміст і зумовлюють більш детальний аналіз нормативно-правового забезпечення в цій частині.

Визначаючи суб'єктом прав на землю Український народ, Конституція передбачає представницький характер здійснення відповідного права через органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Такі норми зумовлюють необхідність чіткого розмежування повноважень відповідних органів, які в окремих випадках реалізуючи управлінські функції у сфері земельних відносин, представляють Український народ, що потребує абсолютно рівного підходу при визначенні та забезпеченні правового режиму земель незалежно від форми власності. Реалізація таких повноважень здійснюється на вищому рівні відносин власності на землю і спрямована передусім на забезпечення соціальної функції права власності в інтересах усього суспільства. В інших же випадках відповідні органи реалізують повноваження власника щодо земель державної та комунальної власності, захищають інтереси держави чи територіальних громад.

Реалізуючи право власності від імені Українського народу, органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють відповідні управлінські функції, вступаючи в публічно-правові земель-

ні відносини. Відтак порушення порядку здійснення владних повноважень передбачає оскарження відповідних дій чи бездіяльності до адміністративного суду відповідно до встановленої підвідомчості та підсудності таких справ.

У запропонованому контексті дуже важливою видається функція розподілу та перерозподілу земель, особливо в частині приватизації земель, оскільки її реалізація передбачає забезпечення відповідного права кожного громадянина на одержання земельної ділянки безоплатно, а відтак спрямована не на розподіл земель з метою забезпечення інтересів власника держави, територіальної громади. Зазначені відносини зумовлені реформаційними процесами в земельній сфері та спрямовані на роздержавлення земель і стосуються усіх громадян, які мають право на безоплатну приватизацію. Відтак органи державної влади та місцевого самоврядування, виступаючи в цьому випадку від імені Українського народу, здійснюють владні повноваження та повинні гарантувати абсолютно рівні можливості кожного на отримання такої ділянки.

Виходячи зі змісту конституційних норм, здійснення права власності на землю Українським народом може відбуватись і шляхом безпосередньої реалізації відповідного права щодо всіх земель у межах державного кордону. Відповідно до статті 73 Конституції України виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. Остання в нашому випадку виступає об'єктом права власності на землю Українського народу, який наділений виключними розпорядчими функціями щодо вказаного об'єкта.

З іншого боку, стаття 13 Конституції України гарантує право кожного на користування землею як об'єктом права власності народу, що безпосередньо

може бути реалізовано шляхом здійснення права загального землекористування. При цьому право загального землекористування може стосуватись земель різних форм власності без визначення меж конкретної земельної ділянки [9]. Відповідні конституційні норми поширюють право власності Українського народу на всі землі в межах державного кордону, констатуючи пріоритет такого права порівняно з правом власності другого рівня.

Проблемою відповідного конституційно-правового регулювання залишається відсутність його розвитку в Земельному кодексі України, у якому хоч і містяться окремі положення щодо можливого обмеження права власності в суспільних інтересах, однак прямо про реалізацію права власності на землю Українського народу не ідеться. Положення Цивільного кодексу України до певної міри відтворюють норми Конституції України щодо права власності на землю Українського народу, проте відповідні норми стосуються переважно приватно-правового регулювання і не розкривають механізму реалізації конституційних приписів, особливо у сфері публічно-правового регулювання.

Як справедливо відзначає В. В. Носік, закріплена в Конституції України дворівнева юридична модель відносин власності на землю залишається поки що не втіленою у систему чинного законодавства України, оскільки реалізація органами державної влади конституційних засад права власності на землю не має належного науково-теоретичного обґрунтування, проводиться шляхом вибіркового застосування на основі суб'єктивного тлумачення окремих положень Основного Закону до регулювання земельних відносин, що негативно впливає на якість законодавчих актів у цій сфері та створює серйозні про-

блеми у правозастосовчій практиці [4, с. 118-119].

Соціальний зміст дворівневої системи права власності на землю до певної міри реалізується також у положеннях Конституції України, які визначають можливість примусового припинення права приватної власності. Зокрема в статті 41 Конституції визначено непорушність права приватної власності, натомість примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, установлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Ця норма, до того ж у повній мірі, узгоджується і з Протоколом до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20.03.1952 р., що ратифікований Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР [10], де йдеться про можливість припинення права власності в інтересах суспільства.

Ширше відповідна норма розкривається в Законі України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17.11.2009 р. [11]. Відповідні правові норми закріплюють пріоритет суспільного інтересу, обумовлений соціальною функцією, яку виконує земля. Адже універсальною умовою для обмеження права власності особи є домінування над її особистісним інтересом, на задоволення якого спрямовані володіння, користування і розпорядження власним майном, інтересом певної соціальної спільноти, що в громадянському суспільстві проявляється в суспільному інтересі. При цьому законодавчим підґрунтям реалізації відповідної функції виступають конститу-

ційні норми, що визначають дворівневу структуру права власності, на вищому щаблі якої перебуває право власності на землю Українського народу.

З іншого боку, прийняття відповідного законодавчого акта засвідчує державницьке розуміння необхідності закріплення на законодавчому рівні гарантій непорушності права власності на земельну ділянку та об'єкти, що на ній розміщені, адже в разі неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб зазначені об'єкти можуть бути примусово відчужені в державну чи комунальну власність виключно за рішенням суду.

Розгляд цих категорій справ у судовому порядку, як наголошується в літературі [12, с. 233], визначається конституційним принципом непорушності права власності та виключності підстав його примусового відчуження. Правила адміністративного судочинства, на протипагу цивільному чи господарському, найбільш повно відповідають інтересам забезпечення прав та свобод людини при вирішенні питання правомірності вилучення земельної ділянки з ініціативи суб'єкта владних повноважень всупереч її волі.

Продовженням конституційних принципів, що визначають соціальну функцію дворівневої системи права власності на землю, є ст. 14 Конституції України, відповідно до якої земля визнається основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Про соціальний характер відповідної норми стверджує П. Ф. Кулинич, який вважає, що це положення слід розглядати як конституційну передумову формування соціальної функції права власності на землю, зокрема формування «охоронного» змісту всіх без винятку інститутів права, які регулюють

земельні відносини [2, с. 23]. За таких умов приватноправове регулювання земельних відносин має бути підпорядковане значенню та місцю землі серед інших об'єктів правового регулювання, що за будь-яких умов залишається надбанням нації, народу, який проживає на території держави, більше того, виступає його основним багатством. Отже, право власності в будь-якій його правовій формі є похідним, тобто зумовленим волевиявленням народу на існування відповідних форм через прямі або опосередковані форми демократії. Відтак цілком виправданим є конституційне положення щодо особливої охорони землі, яке також реалізується незалежно від форми власності на землю та накладає особливі обов'язки на власників та користувачів земельних ділянок, у використанні яких перебуває частка основного національного багатства.

Отже, наступну групу норм, якими регламентовано соціальну функцію права власності, утворюють норми про соціально-правову відповідальність власників, визначення їх зобов'язань перед суспільством. Ключовою у цьому зв'язку є конституційна норма, що «власність зобов'язує». Зазначена норма передбачає зобов'язання власника як перед суміжним землеволодаром чи землекористувачем, так і перед суспільством загалом, що стосується і прийдешніх поколінь. Зокрема «власність не повинна використовуватись на шкоду людині і суспільству» (ст. 13 Конституції), «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства» (ст. 41 Конституції). Зазначені конституційні норми спрямовані не лише на захист суспільних чи публічних інтересів, але й є важливим принципом побудови збалансованого приватноправового та публічно-правового регулювання.

Адже захист суспільних інтересів у кінцевому випадку гарантує і права конкретного власника від свавілля з боку сусідніх землеволодільців. Аналізуючи зобов'язальний зміст ст. 13 Конституції України, П. Ф. Кулинич цілком обгрунтовано доводить, що земельно-правове трактування цієї норми не слід зводити лише до загальноприйнятого в доктрині постулату, що право власності є обмеженим в інтересах суспільства, тобто власник обмежений законом у вчиненні певних дій щодо землі. Земельно-правова наука має трактувати це конституційне положення і таким чином, що закон зобов'язує власника землі вчиняти дії щодо охорони землі, включаючи й ті, які, можливо, безпосередньо чи найближчим часом не принесуть власнику певної вигоди [2, с. 23]. У свою чергу, В. І. Андрейцев розглядає відповідне конституційне положення як обов'язок широкого кола власників землі, що є невід'ємною складовою їх «правосуб'єктності у правовідносинах власності на землю та земельні ділянки» [13, с. 803].

Соціально-правовий аспект відповідних норм досить виразно доповнено й екологічним змістом. Так, згідно зі статтею 41 Конституції України використання власності не може погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Відповідно до статті 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави.

Відповідні конституційні підходи закладають фундамент соціально орієнтованої, екологічно збалансованої моделі правого регулювання відносин в сфері використання, відтворення і охорони земель та дають змогу виділити окремі засади конституційно-правового забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні.

1. Соціальний зміст права власності на землю гарантовано конституційними нормами, які визначають дворівневий характер земельної власності в Україні. Правове регулювання земельних відносин підпорядковане значенню та місцю землі як основному національному багатству, що за будь-яких умов залишається надбанням нації, народу, який проживає на території держави, а існування права власності в усіх його правових формах є похідним, тобто зумовленим волевиявленням народу через прямі або опосередковані форми демократії.

2. Держава має забезпечити рівні можливості доступу до землі з метою реалізації таких конституційних прав громадян, як право на працю, право на відпочинок та право на житло, через механізми приватизації та цивільно-правові підстави набуття у власність земель сільськогосподарського призначення, житлової та громадської забудови, рекреаційного призначення.

3. Конституційна норма щодо забезпечення державою соціальної спрямованості економіки визначає пріоритет соціального фактора над економічною вигодою у відносинах власності на землю, що обумовлює необхідність обмеження зростання земельних латифундій.

4. Усі землі України незалежно від форми власності перебувають під особливою охороною держави, що передбачає пріоритет охоронних норм при здійсненні правомочностей власника.

5. Зміст соціальної функції зумовлено зобов'язальним характером права власності перед сусідніми землевласниками та землекористувачами, суспільством загалом та прийдешніми поколіннями щодо збереження якості ґрунтів, недопущення погіршення екологічної обстановки, можливості реалізації права загального землекористування у випадках, визначених законом.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – С. 1284. – Ст. 218.
2. *Кулинич П. Ф.* Право власності на землю: нові підходи до визначення змісту // Право України. – 2009. – №9. – С. 22-29.
3. *Малієнко А.* Аграрна реформа: чому так відбувається? / А. Малієнко // Дзеркало тижня. Україна від 7 жовтня 2011 р. – № 36. – 2011. – С. 8.
4. *Носік В. В.* Право власності на землю Українського народу: монографія / В. В. Носік. – Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
5. *Шульга М. В.* Земельні відносини в Україні: особливості правового регулювання // Актуальні проблеми правового регулювання аграрних, земельних, екологічних відносин і природокористування в Україні та країнах СНД: Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 10-11 вересня 2010 р.): збірник наукових праць / За заг. ред. А. М. Статівки та ін. – Луцьк: РВВ АНТУ, 2010. – С. 78-80.
6. *Оніщенко Н. М.* Правова система і держава в Україні: монографія / Н. М. Оніщенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 132 с.
7. *Андрейцев В. І.* Конституційно-правові імперативи використання власності на землю // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 2004. – № 58-59. – С. 96-99; 140-143.
8. *Семчик В. І.* Український народ як суб'єкт права власності на землю // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – №2(33). – №3(34). – С. 558-566.
9. *Костяшкін І. О.* Право загального землекористування громадян: монографія. – Хмельницький, 2010. – 148 с.
10. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
11. Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» від 17.11.2009 р. № 1559-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – Ст. 2.
12. *Ільків Н.* Примусове відчуження земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності: правові проблеми / Н. Ільків, О. Ільницький // Право України. – 2011. – № 5. – С. 231-241.
13. *Андрейцев В. І.* Конституційно-правові обтяження використання права власності на землю // Антологія української юридичної думки в 10 т. / упоряд. В. Ф. Погорілко, І. Б. Усенко, Н. М. Пархоменко; відп. ред. Ю. С. Шемшученко і В. Ф. Погорілко. – К., 2005. – Т. 10: Юридична думка незалежної України. – 944 с.