

# ЗЕМЕЛЬНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

УДК 349.4(477)

В. Д. Сидор

кандидат юридичних наук, доцент Одеської  
національної юридичної академії

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Проведено аналіз конституційних положень, що регулюють відносини в галузі використання та охорони земель, з метою визначення конституційних основ земельного права.

**Ключові слова:** земельні відносини, земельне право, земельне законодавство, Конституція, конституційні норми, конституційні основи.

В публікації проведено аналіз конституційних положень, регулюючих відносини в сфері використання та охорони земель, з метою визначення конституційних основ земельного права.

**Ключевые слова:** земельные отношения, земельное право, земельное законодательство, Конституция, конституционные нормы, конституционные основы.

The analysis of constitutional norms which regulate relations in a field of land use and protection is conducted in a publication, with the purpose of determination of constitutional bases of the land law.

**Key words:** land relations, land law, land legislation, Constitution, constitutional norms, constitutional bases.

Земельному праву України притаманні особливості, обумовлені специфікою його об'єкта, створеного природою, а не людиною, і предметом — земельними правовідносинами. Унікальність об'єкта і предмета земельного права вимагають конструювання норм земельного права не за загальноприйнятими правовими шаблонами. Норми повинні відображати специфіку землі і земельних ділянок як об'єктів земельних правовідносин. Аналіз конституційних основ земельного права сприятиме розумінню процесу впливу земельних відносин на зміст Конституції України, а також розкриттю можливостей конституційно-правових норм для регулювання земельних відносин, що підтверджує актуальність теми даного дослідження.

У науці земельного права конституційні аспекти земельного права і зако-

нодавства досліджували такі вчені-правознавці: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, Ю. О. Вовк, А. П. Гетьман, П. Ф. Кулинич, В. Л. Мунтян, В. В. Носік, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, В. З. Янчук та ін.

Метою цієї публікації є аналіз конституційних положень, що регулюють відносини в галузі використання та охорони земель і встановлення конституційних основ земельного права.

Для визначення юридичної природи земельного права і виявлення особливостей останнього необхідно в першу чергу проаналізувати його конституційні основи і визначити напрями подальшого розвитку. Нормами Конституції України окреслюється коло суспільних відносин, які входять до предмета правового регулювання земельного права, що сприяє подальшому формуванню право-

вих інститутів земельного права України. Земельні перетворення, що відбуваються в Україні, знайшли своє відображення в Конституції України. На конституційному рівні було закріплено право власності Українського народу на землі в межах території України, право громадян користуватися природними об'єктами права власності народу, статус землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Конституційні норми закріпили кардинальні зміни відносин власності на землю, відмовившись від виключної державної власності на землю і закріпивши багатоманітність і рівноправність форм власності на землю.

Незважаючи на те, що Конституція України є основою для розвитку земельного права і законодавства та засадничим регулятором земельних відносин, вона виступає лише правовим інструментом, який піддається впливу об'єктивних процесів розвитку земельних відносин.

Стаття 14 Конституції України та ст. 1 Земельного кодексу України визначають землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1; 2]. Законодавець констатував пріоритетну роль землі поміж іншими складовими національного багатства з урахуванням функцій, які вона виконує у процесі життєдіяльності людини та примноження національної спадщини. Земля — різновид об'єктів матеріального світу, але особливий за своїм походженням, що потребує особливого режиму охорони у процесі використання та відтворення саме з боку держави, оскільки вона виступає матеріально-просторовою базою державно-територіального устрою, її незалежності, суверенітету, територіальної цілісності і національної безпеки. Національна цінність землі, на думку В. І. Андрейцева, полягає в невичерпності її властивостей для задоволення матеріальних та інших потреб, формування природних та

природно-антропогенних ландшафтів, створення бази щодо розвитку національної економіки, формування сфери послуг тощо [3, с. 157].

Відповідно до ст. 2 Земельного кодексу України земельні відносини — це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею, суб'єктами яких є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади, а об'єктами є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [2].

Заслугує на увагу думка В. Л. Мунтяна про те, що земля є не результатом людської праці, а продуктом природи, що відрізняє її від інших об'єктів права власності, створених працею людини, її виробничою діяльністю [4, с. 29].

Земля як об'єкт суспільних відносин, навіть у тих випадках, коли до неї застосовується людська праця, вкладаються кошти, продовжує залишатися об'єктом природи. У цьому і полягає одна з основних особливостей землі, що виступає об'єктом суспільних відносин і відповідно самих земельних відносин.

Крім того, землі як природному об'єкту, підкреслює Г. В. Чубуков [5, с. 44], притаманні ще такі риси: незамінність для людини, обмеженість території (за розмірами), локальність за місцем розташування і нерухомість.

Обмеженість землі визначається її природним походженням. Вона дана людству в розмірі поверхні нашої планети. Її не можна ні зменшити, ні збільшити. Люди змушені користуватися тією об'єктивно даною їм територією, що визначена природою. Особливо це стосується її кращої частини — родючого шару, розміри якого від халатного і марнотратного з ним поводження можуть скорочуватись, що нерідко і відбувається в дійсності.

Локалізованість земельних ділянок за місцем розташування також визначається природним походженням. Кожна конкретна ділянка землі розташована

у чітко визначеній географічній точці, її не можна за бажанням людини перенести на інше місце. Можуть змінюватись її власники, користувачі, орендартори, а сама ділянка зберігається завжди на тому ж місці. Але для того, щоб визначити право власності чи право користування конкретного суб'єкта, якому надана земельна ділянка, межі її вимагають уточнення за правилами землевпорядкування.

У преамбулі до Конституції зазначено, що Конституція є Основним Законом України, тобто вона регулює основи суспільних відносин, закріплює вже існуючі земельні відносини, відносини, які лише зароджуються і розвиваються, а також відносини, що можуть виникнути в майбутньому. Як ми вже наголошували, Конституція України відіграє фундаментальну, основоположну роль у регулюванні земельних відносин. Конституція є юридичною базою становлення, розвитку та удосконалення земельного законодавства. Вона сприяє формуванню правових інститутів земельного права, окреслює коло суспільних відносин, що входять до предмета правового регулювання земельного права, закріплює і регулює основи цих відносин.

Конституція посідає верхівку ієрархічної піраміди нормативно-правових актів, оскільки наділена найвищою юридичною силою. Це означає, що кожен акт земельного законодавства не повинен їй суперечити. Земельні положення Конституції України є нормами прямої дії і поширюються на всю територію України.

Конституційні основи — це норми Конституції, що закріплюють основи суспільного і державного ладу, а також основоположні засади суспільних відносин. Серед конституційних положень можна виділити норми, що регулюють основи суспільних земельних відносин. Тому під конституційними основами земельного права слід розуміти сукупність конституційних норм, безпосередньо спрямованих на регулювання основ земельних відносин.

Вважаємо обґрунтованим запропонований академіком О. О. Погрібним умовний поділ всіх конституційних норм, що регулюють відносини щодо використання та охорони земель, на чотири основні групи: положення, що встановлюють основи правового режиму землі як природного об'єкта і природного ресурсу; положення, що закріплюють право громадян на землю; положення, що визначають компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування щодо використання і охорони земель; положення, що закріплюють екологічні та земельні права громадян [6, с. 45–46].

До першої групи конституційних норм, що регулюють земельні відносини, належать норми статей 13 і 14 Конституції України. На нашу думку, основоположними і центральними для всіх норм земельного законодавства є норми ст. 13: земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. У ч. 2 зазначеної статті встановлено, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Стосовно цього конституційного положення й сьогодні точаться бурхливі дискусії серед представників вітчизняної науки земельного права України. Як зазначає П. Ф. Кулинич, будь-яка конституція, у тому числі й Конституція України, є політико-правовим документом, який містить не лише правові норми, а й положення політичного чи політико-правового характеру. До останніх, на його думку, належить і конституційне положення «земля — власність Українського народу», яке можна кваліфікувати не як закріплення монополії на земельну власність, її належності одному суб'єктові, а як проголошення державою наміру встановити в інтересах Українського народу

певні вимоги (обмеження) щодо набуття та реалізації права власності на землю фізичними та юридичними особами [7, с. 67]. Таку ж позицію поділяє М. В. Шульга, який вважає, що про народ України як про власника землі можна вести мову лише в соціально-політичному аспекті. В юридичному ж сенсі навряд чи можна вважати народ власником зазначеного природного ресурсу [8, с. 79]. На думку В. З. Янчука, юридичного змісту положення ст. 13 набуде у випадку його трансформації у норму, що земля є виключною власністю Українського народу [9, с. 6].

Протилежне міркування висловив В. В. Носік, обґрунтовуючи положення про здійснення права власності на землю Українського народу у формі публічної та приватної власності, додатково аргументуючи при цьому, що публічна форма права власності на землю за своїм змістом може включати право власності на землю народу, держави та територіальних громад [10, с. 449].

Конституційною основою земельного законодавства слід вважати норми ст. 14 Конституції, відповідно до якої земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Другу групу конституційних норм, що регулюють земельні відносини, становлять статті 24, 26 і 41 Конституції України. Зокрема, ст. 24 Конституції України встановлює, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом, а ст. 26 закріплює, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [1]. Конституційне положення про власність деталізується

в ст. 41, відповідно до якої кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Конституція захищає право власності на землю, визначаючи, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом [1].

До складу третьої групи конституційних норм, що регулюють земельні відносини, належать норми, які визначають компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування щодо використання і охорони земель. Окреслюючи напрями розвитку земельного законодавства, Конституція України в ст. 92 встановила, що права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; засади використання природних ресурсів; правовий режим власності визначаються виключно законами України, прийняття яких належить до повноважень Верховної Ради України (п. 3 ч. 1 ст. 85) [1].

Закріплюючи перелік повноважень Президента України, ст. 106 Конституції встановлює його право оголошувати в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації. Зазначена норма Конституції України, на нашу думку, має ознаки конституційних основ земельного права України.

Статтею 116 до компетенції Кабінету Міністрів України віднесено забезпечення проведення політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; забезпечення рівних умов розвитку всіх форм власності та здійснення управління об'єктами державної власності.

Конституційні основи земельного права закріплені також у ст. 138, відповідно до якої до відання Автономної Республіки Крим належить: розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань раціонального природокористування, охорони довкілля — відповідно до загальнодержавних програм; визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон санітарної охорони курортів.

До конституційних норм третьої групи норм ми відносимо ст. 142, що визначає землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, котрі перебувають в управлінні районних і обласних рад, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування; а також ст. 143, яка надає територіальним громадам села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування право управляти майном, що є в комунальній власності.

Четверта група конституційних положень розробленої О. О. Погрібним класифікації складається зі ст. 16, яка закріплює обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи; ст. 50, якою визначено право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, ч. 7 ст. 41, яка закріплює, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі,

а також ст. 66 Конституції України. Загальне значення для регулювання земельних відносин має закріплення в першому розділі Конституції України в ст. 16, що визначає обов'язок громадян не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки.

Аналіз змісту Конституції України доводить, що практично весь текст Основного Закону нашої держави пронизаний нормами, що прямо чи опосередковано регулюють земельні відносини. Тому на підставі проведеного вивчення норм Конституції України доходимо висновку, що конституційні основи земельного права є фундаментальними для розвитку галузі земельного права України, вони спрямовані на врегулювання основ земельних відносин. Конституційні основи повинні стати базою для формування сучасного земельного законодавства. Конституційні основи земельного права мають специфічні характеристики у зв'язку із специфікою галузі земельного права, обумовленою особливим предметом правового регулювання — земельними відносинами.

На нашу думку, наявність у Конституції України групи конституційних норм, спрямованих на регулювання основ однорідних суспільних відносин — земельних, дає можливість виділити їх у самостійний правовий інститут — конституційні основи земельного права. Виділення конституційних основ земельного права як самостійного правового інституту сприятиме кількісному збільшенню земельних норм Конституції України, якісним змінам конституційних норм завдяки інтеграції в регулювання земельних відносин, забезпечить системне, взаємопов'язане і взаємообумовлене функціонування конституційних і земельних норм.

Конституційні основи земельного права являють собою самостійний міжгалузевий правовий інститут. Перекона-



ні, що розвиток конституційних основ земельного права як відокремленого правового інституту дозволить уникати суперечностей і прогалин у правовому регулюванні земельних відносин, а також створить належну правову базу для по-

дальшого розвитку й удосконалення земельного законодавства.

Перспективним напрямом подальших досліджень може стати аналіз змісту конституційних основ земельного права України.

## Література

---

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
3. Андрейцев В. І. Земельне право и законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
4. Мунтян В. Л. Правова охорона ґрунтів Української РСР / В. Л. Мунтян. – К. : Наук. думка, 1965. – 100 с.
5. Чубуков Г. В. Земельная недвижимость в системе российского права / Г. В. Чубуков // Государство и право. – 1995. – № 9. – С. 42–51.
6. Погрібний О. О. Конституційні основи земельного права і їх значення для розвитку земельного законодавства / О. О. Погрібний // Земельне право України : підручник / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – Вид. 2-ге, переробл. і допов. – К. : Істина, 2009. – 600 с.
7. Кулинич П. Ф. Конституційні аспекти права власності на землі сільськогосподарського призначення / П. Ф. Кулинич // Проблеми права власності та господарювання у сільському господарстві : монографія / кол. авт. під ред. В. І. Семчика. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 216 с.
8. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Харьков, 1998. – 224 с.
9. Янчук В. З. Щодо права власності на землю / В. З. Янчук // Юрид. вісн. України. – 2000. – 12–18 жовт.
10. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 543 с.