



УКРАЇНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

вул. 600-річчя, 21, м. Вінниця, 21021, тел. приймальні: +38 (0432) 50-89-30,
факс: +38 (0432) 50-87-78, E-mail: rector@donnu.edu.ua, код ЄДРПОУ 02070803

«15» 01 2020 № 66/04-03/6.8.0
На № _____ від _____

Судді Конституційного Суду України
Коліснику В.П.

Шановний Вікторе Павловичу!

Відповідно до Вашого листа від 03.12.2019 р. № 354-16/5282 надсилаємо науковий висновок з питань, порушених у конституційному поданні 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень першого речення частини першої статті 13, частини першої статті 14 Конституції України.

Додаток на __ арк. в 1 прим.

З повагою,
ректор



Р.Ф. ГРИНЮК

Науковий висновок

з питань, порушених у конституційному поданні 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень першого речення частини першої статті 13, частини першої статті 14 Конституції України.

Що означає поняття «земля» як «основне національне багатство України»

Перш ніж охарактеризувати землю як основне національне багатство України необхідно визначитись зі значенням поняття «земля».

Поняття «земля» використовується в різних значеннях залежно від контексту: як планета, поверхнева площа, рельєф земної суші та природного ландшафту, територіального простору і території держави, ґрунтовий шар, засіб господарського використання, природний об'єкт і складова частина навколишнього природного середовища тощо.

Різні за змістом значення поняття «земля» містяться в різних нормативно-правових актах. Так, наприклад, ст. 1 Закону України «Про охорону земель» визначає землю як поверхню суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею.

У доктрині земельного права немає єдиного підходу до визначення поняття «земля». На думку В.І. Андрейцева, поняття «земля» має розумітись як головна територіально просторова частина довкілля (навколишнього природного середовища) у межах території України, національне багатство українського народу, матеріальна основа територіальної цілісності, суверенітету і національної безпеки держави (*Андрейцев В.І. Об'єкти земельних правовідносин за новим Земельним кодексом України. Науково-практичні коментарі. 2002. № 2. С.14*).

В.В. Носік визначає землю як найважливішу складову частину навколишнього природного середовища, що є частиною земної кори, яка є просторовою основою ландшафту, розташовану над надрами, що використовується як засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві або як місце розташування різноманітних об'єктів (*Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. Юрінком Інтер, 2006. С. 161*).

Інший підхід до визначення поняття «земля» застосовано авторами Науково-практичного коментарю до Земельного кодексу України, а саме, поняття «земля» в земельному праві вживається в розумінні земної поверхні та простору над та під нею на висоту та глибину, необхідні для використання земельної ділянки за цільовим призначенням (у тому числі забудови), включаючи ґрунтовий покрив у межах цього простору (*Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 3-тє видання. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. С. 17*).

Отже, юридичне визначення землі зводиться до її поверхні, що виступає в якості природного ресурсу, територіального базису та засобу виробництва, тобто виконує поселенську (забезпечення розселення та життєдіяльність населення країни), економічну (використання землі як засобу виробництва та

просторового базису для розміщення різних об'єктів) та екологічну функцію (забезпечення взаємозв'язку органічної та неорганічної матерії, переробка і знешкодження шкідливих речовин тощо) (*Земельне право України: навчальний посібник / за ред. І.І. Каракаша і Т.Є. Харитонові. Вид. 2-ге, переробл. і допов. Одеса: Юридична література, 2017. С. 106*).

Для відповіді на поставлене питання потребує з'ясування поняття «основне національне багатство».

Національне багатство - це сукупність матеріальних і духовних благ суспільства (суспільне багатство), що охоплює основні та оборотні виробничі фонди (будинки, споруди, машини, сировина, паливо тощо) всіх форм власності, резерви й страхові запаси, особисте майно населення, культурні й духовні цінності та інші блага. До складу національного багатства входять природні ресурси країни (розвідані й нерозвідані поклади корисних копалин, земля, ліси, води та ін.), а також виробничий і науково-технічний потенціал населення, його культурно-освітній рівень тощо. Національне багатство – один з головних показників економічного стану країни. Його правовий режим визначається, як правило, на основі конституцій та законів відповідно держави. (*Нагребельний В.П. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. «Укр. енцикл.». 1998*).

Національне багатство — це сукупність вироблених і нагромаджених суспільством матеріальних та духовних благ, набутих протягом усього його існування, а також природний потенціал країни. Національне багатство містить такі три складові: матеріальне багатство, нематеріальне багатство, природне багатство (*Основи економічної теорії. Навчальний посібник. https://pidruchniki.com/15130616/politekonomiya/natsionalne_bogatstvo_sutnist_struktura_dzherela_zbilshennya*).

На доктринальному рівні визнано, що сутність основного багатства полягає в тому, що серед усіх природних об'єктів права власності народу, серед усіх категорій має бути визначений такий компонент, який є найважливішим у забезпеченні права людини на життя, розвиток економіки, суспільства, достатку кожного громадянина, реалізації конституційних прав і свобод.

Земля, будучи основним національним багатством, як складова біосфери включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, які органічно пов'язані між собою і забезпечують належне функціонування флори та фауни, життєдіяльності людини та розвиток суспільства.

Визнання землі національним багатством обумовлює поєднання таких особливостей використання землі як: 1) територіального базису знаходження (проживання) народу, 2) природного репродуктивного ресурсу, 3) основного засобу виробництва, і вказує на значення землі для країни.

Наділення землі ознакою національного багатства впливає на створення для неї особливого правового режиму охорони і використання. Характерними ознаками землі як основного національного багатства є: 1) пріоритетність у правовому регулюванні серед інших об'єктів національного багатства; 2) підпорядкованість режимів інших об'єктів національного багатства по відношенню до основного об'єкта «земля»; 3) обумовленість самостійного

правового регулювання відносин, в яких земля виступає як самостійний об'єкт або визначає особливості інших об'єктів, що біологічно з нею пов'язані чи розміщені на ній; 4) приналежність землі як основного національного багатства на праві власності Українському народу; 5) наявність особливого режиму охорони земель державно-правовими засобами на національному та транснаціональному рівнях (*Андрейцев В.І. Правовий режим землі як основного національного багатства (Коментар до ч. 1 ст. 1 Земельного кодексу України). Законодавство України: Наук.-практ. Коментарі. 2002. № 4. С.15-26*).

Земля як основне національне багатство включає всі категорії земель України, які є в її межах і визначені статтею 19 Земельного кодексу України. Цінність цього об'єкта природи у складі національного багатства пов'язана з його багатофункціональним призначенням, що покликано забезпечувати насамперед загальнонародні та загальнодержавні інтереси, зокрема в умовах наростаючої планетарної продовольчої кризи. У цьому контексті особливого значення набувають землі сільськогосподарського призначення як репродуктивна умова життєздатності і збереження генофонду Українського народу (*Земля власність всього Українського народу. Режим доступу: <http://viche-ua.org/2017/10/30>*).

Що означає перебування землі під «особливою охороною держави»?

Перебування землі під «особливою охороною держави» закріплено як частиною першою статті 14 Конституції України, так й статтею 1 Земельного кодексу України та статтею 2 Закону України «Про охорону земель». Дане конституційне положення обумовлює основні засади регулювання земельних відносин як у сучасних умовах, так й на перспективу.

Охорона земель є надзвичайно важливим чинником забезпечення продовольчої та екологічної безпеки країни, основним завданням якої є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель.

Особлива охорона землі покладає на органи державної влади, а також місцевого самоврядування обов'язок забезпечити регулювання раціонального використання та охорону земель. Виконання цього обов'язку забезпечується здійсненням вказаними органами ряду функцій управління землями, спрямованих на охорону земельних ресурсів, а також шляхом визначення особливого правового режиму різних категорій земель.

Під правовим режимом земель розуміється особливий порядок правового регулювання поведінки учасників суспільних відносин у галузі використання та охорони земель, а також управління земельними ресурсами, що виражається в поєднанні юридичних засобів, спрямованих на забезпечення раціонального використання та охорони земель в інтересах всього суспільства і конкретних землевласників та землекористувачів (*Сидор В.Д. Правовий режим земель в земельному законодавстві України. Адвокат. 2010. № 8. Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua>*). Зміст правового режиму земель включає до себе наступні елементи: право власності на землю; інші права на землю;

управління використанням і охороною земель; заходи охорони земель, відповідальність за порушення законодавства та ін.

На підтвердження того, що землі підлягають особливій охороні свідчать й інші норми Конституції України (частина друга статті 14, пункти 5, 7 частини першої статті 92), що закріплюють виключне право законодавчого регулювання всіх відносин стосовно використання природних ресурсів і встановлення правового режиму власності, зокрема право власності на землю, Верховною Радою України. На це вказують також рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками); від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності); від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності).

Відповідним проявом особливої охорони землі є також те, що суб'єктивне право власності на землю передбачає наявність встановлених законодавством обов'язків власників земельних ділянок, а також обмежень у здійсненні права власності аж до припинення права власності.

Реалізація права власності на землю пов'язана із здійсненням його суб'єктами наданих їм прав та виконанням кореспондуючих обов'язків, що передбачено статтями 90, 91 Земельного кодексу України. Однак перелік обов'язків не є вичерпним, оскільки законами для власників земельних ділянок можуть бути встановлені й інші обов'язки. Межі здійснення права власності на землю визначаються колом тих обов'язків щодо раціонального використання та охорони земель, які законодавством покладено на власників земельних ділянок.

Можливість обмеження реалізації права власності на землю в Україні безпосередньо впливає із положень Основного Закону, а саме, статті 1 – що Україна є соціальною державою, частини третьої статті 13 – «Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству» і частини сьомої статті 41, якою передбачено, що використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі.

Що означає «земля» як «об'єкт права власності Українського народу»?

У чинному законодавстві одночасно використовуються такі поняття, як «земельна ділянка», «землі» та «земля». Найбільш конкретним можна вважати поняття земельної ділянки, визначення якого закріплене статтею 79 Земельного кодексу України. Так, земельна ділянка це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Визначення поняття «землі» можна сформулювати, спираючись на положення розділу II Земельного кодексу України, присвяченого складу та категоріям земель України. Зокрема, на підставі статті 18 цього Кодексу до земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та

землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії.

Натомість, як вище і зазначалось, визначення поняття «земля» є дискусійним через його часткову визначеність на законодавчому рівні. Наприклад, стаття 1 Земельного кодексу України повторює положення статті 14 Основного Закону; у Цивільному кодексі України поняття «земля» та «земельна ділянка» фактично ототожнюються, про що свідчать положення глави 27 цього Кодексу.

У загальному розумінні об'єктами власності виступає все те, щодо чого між особами мають місце відносини привласнення. У теорії права об'єктами власності називають будь-які рухомі, нерухомі речі, їх сукупності (майно). Відповідно, визначені законом особи можуть набувати права власності на певні земельні ділянки, проте всі землі, в межах кордонів України, виступають об'єктом права власності Українського народу.

В науковій доктрині основними ознаками землі як об'єкта права власності Українського народу пропонується вважати наступні.

1. Територіальна обмеженість, зумовлена тим, що землю не можна фізично створити, розширити, зменшити. Територія обмежується кордонами, що дозволяє народу забезпечувати цілісність землі як об'єкта права власності, який без виявлення волі всього народу України не може бути змінений.

2. Цілісність землі як території України в межах кордонів означає її внутрішню узгодженість між усіма складовими екосистемами, що зумовлює необхідність пошуку і розробки відповідних організаційно-правових форм використання землі, а також визначення правового режиму землі.

3. Суб'єктом права власності на землю є Український народ, який реалізує своє право шляхом володіння, користування та розпорядження землею.

4. Земля має особливий правовий режим власності з огляду на те, що вона визнається основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

5. Земля є нерухомістю (*Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. Юрінком Інтер, 2006. С. 165, 176*).

До цього варто додати, що земля як ресурс та просторовий базис характеризується родючістю або іншими корисними властивостями, є невідтворюваною та кількісно обмеженою. Також, спираючись на положення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року землю визначено матеріальною основою суверенітету Республіки, яка використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян.

Викладене дозволяє виділяти землю з поміж інших об'єктів права власності, об'єктивувати її як власність Українського народу та визнати роль у досягненні соціальної спрямованості економіки. В цьому аспекті однаково важливе значення мають всі категорії земель України, а не тільки землі сільськогосподарського призначення.

Враховуючи вказані ознаки в науці земельного права запропоновано визначення поняття «земля як об'єкт права власності Українського народу», яке

слід підтримати, зокрема, це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий ґрунтовий і зайнятий природними ресурсами шар, який є основою ландшафту і просторовим базисом для гармонійного розподілу місць розселення, діяльності людей, об'єктів природно-заповідного фонду з урахуванням економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства, що належить Українському народу на праві власності і підлягає особливій охороні з боку держави як основне національне багатство (*Носік В.В. Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу: Автореф. ...д.ю.н. спец. 12.00.06 - земельне право; аграрне право; екологічне право. К.: Київський національний університет ім. Т. Шевченка, 2007. С. 6*)

Право власності на землю має подвійну конституційно-правову природу: 1) об'єкт права власності та основне національне багатство Українського народу; 2) об'єкт права власності конкретного громадянина, юридичної особи та держави.

При цьому Український народ 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, що є на території України (*Семчик І.І. Український народ як суб'єкт права власності на землю. Вісник Академії правових наук України. 2003. № 2 (33)-3 (34). С. 565*).

Погоджуючись, що об'єкти власності задовольняють потреби власника через реалізацію ним правомочностей власника, одночасно потрібно враховувати, що у питанні, яке розглядається, суб'єктом власності виступає Український народ, а об'єктом власності – земля.

Закріплене у статті 13 Конституції України положення, що земля є об'єктом права власності Українського народу, можна розуміти, виходячи з глобальної важливості землі для: 1) гарантування і захисту прав і законних інтересів громадян, зокрема права приватної власності та непорушності права власності, права на здійснення підприємницької діяльності, право на безпечне для життя та здоров'я довкілля; 2) встановлення обов'язків, зокрема обов'язку не заподіювати шкоди природі та відшкодувати завдані збитки; 3) визначення кола повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють права власника від імені Українського народу.

Закріплення землі як об'єкта права власності Українського народу є важливим елементом засад конституційного ладу України, проте не його складовою. Доктринальне визначення конституційного ладу – це конституційно закріплена (заснована на конституційно закріплених засадах) та реально існуюча система організації держави та суспільства (державного та суспільного ладу), що визначає та забезпечує політико-правові основи формування сучасного українського конституціоналізму (*Крусян А. Доктринальна концепція модернізації конституційних положень щодо засад конституційного ладу України. Юридичний вісник: щоквартальний журнал. 2013. № 2. С. 22*).

Конституція України у статтях 13 і 14 передбачає дворівневу збалансовану структуру відносин власності на землю, що зумовлює особливості

об'єктно-суб'єктного складу та змісту земельних правовідносин, а також визначає юридичні засади здійснення різними суб'єктами права власності на землю з метою забезпечення балансу приватних, громадських і суспільних інтересів. 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. Український народ є самостійним суб'єктом права власності на землю і може у визначених Основним Законом формах і межах безпосередньо здійснювати правомочності володіння, користування і розпорядження землею, або ж права власника на землю можуть здійснювати уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування (Носік В.В. *Право власності на землю Українського народу: Монографія. Юрінком Інтер, 2006. С. 118*).

Нижчий рівень передбачає суб'єктивне право власності на землю громадян, юридичних осіб, держави та територіальної громади. На цьому рівні вказані суб'єкти можуть набувати і реалізовувати суб'єктивні права на землю як на титулі права власності, так і права користування відповідно до закону. При цьому Конституція України не передбачає жодних переваг щодо здійснення прав на землю і гарантує рівність усіх суб'єктів права власності на землю.

Отже, положення статті 13 Конституції України «земля – об'єкт права власності Українського народу» можна тлумачити як таке, що підкреслює глобальну значущість всіх земель у межах території України для гарантування та захисту інтересів всього Українського народу щодо можливості визначених законом осіб набувати права власності на земельні ділянки відповідно до закону; цільового та раціонального використання земельних ресурсів, екологічної безпеки землекористування; здійснення права власності від імені Українського народу в інтересах всього народу та для забезпечення матеріальних і духовних потреб народу.

Що означає право власності на землю Українського народу та які правомочності воно включає в себе?

Право власності – це право особи на річ, яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі іншої особи, на свій розсуд. Право власності виражає відношення особи до речі. Це означає, що між нею і певною річчю встановлюється ідеальний (юридичний) і безпосередній зв'язок, річ піддається пануванню певної особи, належить їй. Усі інші особи мають утримуватися від порушень цього панування, завдяки чому воно є абсолютним (*Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. «Укр. енцикл.». 1998. Т.5*).

В теорії право власності визначається в об'єктивному та суб'єктивному розумінні. Так, право власності в об'єктивному розумінні представляє собою систему правових норм, якими регулюються відносини власності, а в суб'єктивному розумінні – це сукупність правомочностей власника щодо володіння, користування та розпоряджання (*Юридична енциклопедія: В 6 т. /*

Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. «Укр. енцикл.». 1998. Т.5).

З урахуванням цього право власності на землю в об'єктивному розумінні визначають як систему правових норм, що регулюють відносини щодо набуття та здійснення суб'єктивного права власності на землю. (Мірошниченко А.М. *Земельне право України: Підручник*. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. С. 122).

Також у земельному праві погляди на право власності на землю у суб'єктивному розумінні сформувалися під впливом загальних наукових поглядів на право власності та з урахуванням положень законодавства.

Зокрема, право власності у суб'єктивному значенні визначається як передбачене і гарантоване законом право конкретного суб'єкта – власника здійснювати володіння, користування, розпорядження та інші можливі правомочності щодо належного йому майна на свій розсуді з будь-якою метою, якщо інше не передбачене законом (*Цивільне право України: у 2 кн. / за заг. ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової*. К.: Юрінком Інтер, 1999. Кн. 1. С. 303).

Згідно з частиною 1 статті 316 Цивільного кодексу України правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб. А на підставі положень статті 317 цього Кодексу змістом права власності є права володіння, користування та розпорядження майном.

Аналогічне за змістом положення закріплено у статті 78 Земельного кодексу України, відповідно до частини 1 якої право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками.

З урахуванням цих положень право власності на землю у суб'єктивному значенні визначено як повноваження (правомочності) суб'єктів стосовно землі (земельної ділянки) як об'єкта права (Мірошниченко А.М. *Земельне право України: Підручник*. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. С. 120).

Право власності характеризується найбільшим обсягом правомочностей, які будуть охарактеризовані нижче.

Право володіння можна визначити як усвідомлення юридично гарантованої можливості мати річ (майно) у своєму фактичному господарському пануванні, яке розкривається через два критерії: фактичний, тобто можливість мати річ під своїм пануванням, та вольовий, тобто усвідомлення можливості і бажання панування над річчю у своїх інтересах. Оскільки специфіка землі в контексті права володіння вимагає натуралізацію земельної ділянки у просторі, то фактичне панування над нею пропонують прирівнювати до оформлення прав на земельну ділянку. Право володіння дає можливість володіти землею на основі закону, обліковувати її на балансі або в інший спосіб, визначати земельну ділянку як частину своєї власності (виробничих ресурсів), вимагати повернення земельної ділянки з чужого незаконного володіння (Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. *Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 3-тє видання*. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011.; Корнєєв Ю.В. *Земельне право: навч. посіб.* К.: ЦУЛ. 2011. 248 с. <https://westudents.com.ua/glavy/60017-1-ponyattya-prava-vlasnost-na-zemlyu.html>)

Право користування розглядають як юридичну забезпечену можливість використовувати (застосовувати) корисні властивості речі (майна). Обсяг права користування землею визначається особливостями правового режиму земель, встановлених законом. Так, користування землею залежить від належності землі до певної категорії та конкретного цільового призначення земельної ділянки, встановлених у законі, містобудівній та землепорядній документації, договорі тощо вимог до її використання (*Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 3-тє видання. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011.; Корнєєв Ю.В. Земельне право: навч. посіб. К.: ЦУЛ. 2011. 248 с. <https://westudents.com.ua/glavy/60017-1-ponyattya-prava-vlasnost-na-zemlyu.html>*).

Право розпорядження, хоча і має деякі відмінності у розкритті, проте у загальному вигляді може бути визначене як юридично забезпечена можливість визначати подальшу долю землі шляхом вчинення щодо неї юридично значущих дій/актів (подарувати, обміняти, продати, передати у користування (оренду), заставу, залишити у спадщину тощо) (*Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України, 3-тє видання. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011.; Корнєєв Ю.В. Земельне право: навч. посіб. К.: ЦУЛ. 2011. 248 с. <https://westudents.com.ua/glavy/60017-1-ponyattya-prava-vlasnost-na-zemlyu.html>*).

Як і право користування, право розпорядження має деякі особливості та обмеження, які обумовлені самим об'єктом права власності та закріплені у Земельному кодексі України та інших актах земельного законодавства. При цьому обсяг права розпорядження неоднаковий для земель різних категорій; такі обмеження можуть мати об'єктивно постійний характер або бути пов'язані з відсутністю належного законодавчого регулювання. До прикладів останнього можна віднести положення пунктів 14 та 15 Перехідних положень Земельного кодексу України, в яких в залежність від набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2020 року, забороняється внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств та ставиться можливість купівлі-продажу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, земель, що перейшли до комунальної власності відповідно до пункту 21 Перехідних положень цього Кодексу або передані до комунальної власності відповідно до статті 14 Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», крім викупу (викупу) їх для суспільних потреб, та можливість купівлі-продажу або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв), крім передачі їх у спадщину, обміну (міни) відповідно до частини 2 статті 37¹ цього Кодексу земельної ділянки на іншу земельну ділянку з однаковою нормативною грошовою оцінкою або різниця

між нормативними грошовими оцінками яких становить не більше 10 відсотків та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також крім зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам - учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами.

Варто звернути увагу, що перелік прав власника землі закріплено у частині 1 статті 90 Земельного кодексу України. З урахуванням цього переліку науковці висловлюють думки, що зміст суб'єктивного права власності крім тріади правомочностей володіння, користування і розпорядження «може включати також управління, регулювання, захист землі в межах існуючих кордонів, захист суб'єктивного права власності, гарантування, охорону ґрунту, обмеження права власності тощо» (Носік В. В. *Право власності на землю Українського народу: Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2006. С. 251*).

Викладене дозволяє зробити висновок, що здебільшого, коли йдеться про суб'єктивне право власності на землю, потрібно вести мову не про власне «землю», а про «земельну ділянку», оскільки лише визначена у натурі частина землі (земельна ділянка) може виступати тим об'єктом, щодо якого можна здійснювати право володіння, користування та розпорядження та інші правомочності власника. Тобто, під усталеним поняттям права власності на землю фактично потрібно розуміти право власності на земельну ділянку.

Отже, можна погодитися з науковцями, які вважають, що у суб'єктивному розумінні право власності на землю необхідно розглядати як визнану в суспільстві, гарантовану Конституцією України можливість окремої особи чи іншого суб'єкта у визначених законом межах вільно набувати на підставі власності земельну ділянку і на свій розсуд використовувати природні властивості землі для прогресивного виробництва, розподілу і використання капіталу на основі підвищення родючості ґрунту, задоволення інших потреб, самостійно відмовитися від власності на землю, або іншими способами розпорядитися нею, а також можливість самостійно чи через державу захищати земельну власність (Носік В. В. *Право власності на землю Українського народу: Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2006. С. 492*).

Водночас саме такий підхід ускладнює розуміння сутності права власності Українського народу на землю, адже мова йдеться не про конкретну земельну ділянку, а про всі землі в межах території України, які є об'єктом права власності. При цьому, право власності на землю Українського народу, хоча і закріплене статтею 13 Конституції України, проте не знайшло свого безпосереднього розвитку у галузевому законодавстві, оскільки у Земельному кодексі України містяться положення щодо права власності громадян, юридичних осіб, держави та територіальних громад.

У науці земельного права можна назвати як прихильників, так і противників визнання Українського народу суб'єктом права власності за землю. Противники вказують, що статті 13 та 14 є взаємовиключними. Натомість прихильники обстоюють позицію, що Український народ є носієм права виключної власності на землю як на національне багатство, проте правомочність розпорядження землею Український народ делегує Верховній

Раді України, а повноваження володіння і користування залишаються формально юридично закріпленими за ним (*Мунтян В. Л. Деякі актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в Україні. Что делать? Дайджест левой оппозиции. 2001. № 7-8. С. 77*), що Український народ має право на всю земельну територію України, обмежену кордонами від інших держав, що виражається у праві народу на цілісну земельну територію як вираз політичного панування держави України над певною частиною земної кулі, як право держави та її уповноважених органів здійснювати щодо землі передбачені законами правомочності власника. При цьому Український народ як суб'єкт права власності на землю в межах держави й адміністративно-територіальних утворень має право повною мірою розпорядитися належними народу землями: надавати їх в постійне і тимчасове користування (в оренду), передати окремі ділянки у приватну власність фізичних і юридичних осіб, продати їх тощо. Це виняткове право власності Українського народу, яке здійснюється від його імені уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування (*Семчик В.І. Ще раз про право власності на землю. Голос України. 2002. № 129. 19 липня*). Також серед дослідників активно висловлюються пропозиції щодо конкретизації змісту статті 13 Конституції України у цій частині (*Костяшкін І.О. Окремі аспекти реалізації права власності на землю Українського народу. Університетські наукові записки, 2017. № 63. С. 211*).

Як видно, складність розуміння права власності Українського народу на землю пов'язане не стільки з можливістю уявити належність всьому народу певного майна (а саме, земель у межах території України), скільки з важкістю пояснити хто і як буде здійснювати правомочності власника та як це узгоджується з правом власності на землю громадян, юридичних осіб, держави.

Відповідно, право власності на землю Українського народу складають права володіння, користування і розпорядження всіма землями, які знаходяться у межах території нашої держави. Безумовно, правовий режим власності на землю Українського народу відрізняється від правового режиму власності на земельну ділянку будь-якої фізичної та/або юридичної особи, оскільки має слугувати основою для узгодження суспільних та приватних інтересів у процесі правового забезпечення механізму реалізації права власності на землю Українського народу.

З огляду на це, спираючись на вищевикладене можна пропонувати право власності на землю Українського народу розглядати не через традиційні правомочності власника земельної ділянки, а через здійснення народом як єдиним носієм суверенітету та джерелом влади в Україні політичного панування над об'єктом права власності. Тобто Український народ здійснюючи владу у спосіб, передбачений Конституцією України, може визначати правовий режим земель України; встановлювати форми і способи використання земель в межах території України; визначати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють права власника від імені Українського народу, права, обов'язки та відповідальність осіб, які відповідно до законодавства можуть мати земельні ділянки на праві власності або іншому

речовому праві; безпосередньо розпоряджатися землями у випадках, передбачених Конституцією України.

Чим відрізняються правомочності Українського народу як суб'єкта права власності на землю від правомочностей органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які мають право виступати від імені Українського народу як суб'єкта права власності на землю?

Правомочності Українського народу – це правомочності Верховної Ради України як єдиного органа, що представляє Український народ (див. Преамбулу Конституції України) щодо володіння, користування і розпорядження землею у визначених Конституцією України правових формах та відповідно до передбачених у Конституції України повноважень.

Правомочності органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це правомочності щодо забезпечення реалізації Українським народом права власника на землю в межах, формах, способами, визначеними Конституцією України і законами.

Що означає здійснення права власності від імені Українського народу?

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року закріплює, що народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України.

Оскільки згідно зі статтею 14 Конституції України земля є основним національним багатством, то Український народ щодо всіх земель, які знаходяться у межах території України, здійснює володіння, користування і розпорядження ними, тобто здійснює право власності.

Відповідь на питання, що означає здійснення права власності від імені Українського народу потрібно давати в суб'єктно-змістовному значенні. І в першу чергу варто проаналізувати поняття «Український народ».

Народ визначається як спільнота, що складається з пов'язаних спільним громадянством індивідів, які мають первинні права щодо держави (*Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Х.: Право, 2011. С. 34*). У науковій конституційній доктрині народу відводиться ключова роль, його визнано базовим елементом конституційного порядку.

У положеннях Конституції України прямо визначено, що Український народ – це громадяни всіх національностей, носій суверенітету, єдине джерело влади, суб'єкт права власності на землю та інші природні ресурси (преамбула, статті 5, 13 Конституції України).

Попри те, що у статті 13 Конституції України закріплено, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією, автори науково-практичного коментаря Основного Закону дійшли висновку, що «науково-теоретичний аналіз закріплених у Конституції України імперативів

показує, що стаття 13 закріплює юридичну модель здійснення права власності на землю та інші природні ресурси Українського народу, суть якої полягає в тому, що ці об'єкти навколишнього природного середовища в межах території України, її континентального шельфу та виключної морської (економічної) зони є об'єктами права власності Українського народу, який є самостійним суб'єктом права власності на зазначені об'єкти. Український народ може у визначених Основним Законом держави формах і межах безпосередньо здійснювати правомочності володіння, користування і розпорядження землею та іншими природними ресурсами або ж від його імені права власника на них можуть здійснювати уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування. Оригінальність закладених у Конституцію України правових ідей щодо здійснення права власності на природні ресурси Українського народу базується на сучасному науковому сприйнятті об'єктів довкілля в системному зв'язку – земля – людина – суспільство – природа» (*Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. Х.: Право, 2011. С. 96).*

Перелік органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених здійснювати право власності Українського народу на землю, можна визначити, спираючись на положення статті 19 Конституції України, інших статей Основного Закону, положень Земельного кодексу України та інших чинних законодавчих актів. При цьому межі здійснення права власності від імені Українського народу встановлені Конституцією України (частина 1 статті 13 Основного Закону). Дослідниками висловлюється думка щодо необхідності 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 (Костяшкін І.О. *Окремі аспекти реалізації права власності на землю Українського народу. Університетські наукові записки, 2017. № 63. С. 210).*

Окремої уваги заслуговує питання віднесення Верховної Ради України до органів, які здійснюють право власності на землю від імені Українського народу. Зокрема це питання важливе в контексті конституційного звернення для відповіді на питання, хто саме може визначати й приймати рішення щодо правового режиму земель, зокрема з огляду на відкриття ринку землі.

Положення статті 5 Конституції України, згідно з якою народ України виступає єдиним джерелом влади в Україні, який діє безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, разом з іншими положеннями Основного Закону дають підстави стверджувати, що саме народ наділений усією повнотою влади і через форми прямої та опосередкованої демократії може реалізовувати правомочності власника (наприклад, відповідно до статті 73 Конституції України на всеукраїнському референдумі вирішити питання про зміну території України).

Положення Конституції України, дозволяють дійти висновку, що єдиним суб'єктом здійснення від імені Українського народу всіх його правомочностей власника землі та інших природних ресурсів в межах території держави, її континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони виступає Верховна Рада України. Вона є представницьким органом державної влади з правом контролю за прийнятими рішеннями органами виконавчої влади з питань здійснення прав власника на природні об'єкти від імені Українського народу, включаючи їх перегляд і скасування та прийняття своїх актів щодо застосування Конституції і законів України (*Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. X.: Право, 2011. С. 96*). Зміст статті 6 та інших статей Земельного кодексу України підтверджує висловлену позицію та дозволяє з нею погодитися.

Реалізація правомочностей власника від імені Українського народу на вищому рівні відносин власності на землю покладається на Верховну Раду України, яка у межах, визначених Конституцією України, встановлює правовий режим усіх категорій земель, тобто приймає рішення щодо володіння, користування і розпорядження землею у «глобальному» розумінні.

Інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, встановлених Конституцією України, забезпечують реалізацію Українським народом правомочностей власника щодо певних категорій земель

Здійснення права власності від імені Українського народу у змістовному розумінні можна визначити як здійснення права володіння, користування, розпорядження та інших правомочностей щодо земель як основного національного багатства України та об'єкту особливої охорони, з метою задоволення матеріальних та духовних потреб громадян, забезпечення соціальної спрямованості економіки.

Якими є межі здійснення права власності на землю органами державної влади та місцевого самоврядування від імені Українського народу?

Відповідно до статті 13 Конституції України «Від імені Українського народу **права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією**».

При цьому згідно з Конституцією України органи державної влади і місцевого самоврядування здійснюють від імені Українського народу *не право власності на землю*, а забезпечують реалізацію конституційних положень щодо здійснення *прав власника на землю від імені Українського народу*.

В науковій доктрині здійснення громадянами, юридичними особами і державою права на користування землею як природним об'єктом права власності Українського народу на юридичному титулі права власності на земельну ділянку *визначається як законодавчо забезпечена, активна, вольова, охоронювана державою міра можливої і необхідної поведінки відповідних суб'єктів, спрямована на реалізацію закріплених виключно у законі правових норм щодо набуття у власність земельних ділянок, володіння, користування і*

розпорядження земельними ділянками, захист права власності на землю (Носік В.В. *Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу. Автореф. дис. ... наук. ступеня докт. юрид. наук за спеціальністю 12.00.06 - земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсове право. Київ, 2006.*).

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», що рівною мірою стосується і земельних відносин.

Згідно з частиною першою статті 2 Земельного кодексу України «1. Земельні відносини - це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею. 2. Суб'єктами земельних відносин є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади».

Органи державної влади і місцевого самоврядування здійснюють повноваження власника як від імені Українського народу, так і від відповідних власників землі конкретної форми власності, зокрема, відповідно до статті 80 Земельного кодексу України, за якою «суб'єктами права власності на землю є: б) територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, - на землі комунальної власності; в) держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, - на землі державної власності».

З урахуванням загальновідомого визначення поняття права власності до повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, як *органів, що здійснюють права власника від імені Українського народу* можна віднести: 1) повноваження, що здійснюються від імені всього Українського народу (Верховна Рада України); 2) повноваження, що здійснюються від імені народу кількох територіальних громад (обласні і районні ради щодо спільної власності відповідних територіальних громад); 3) повноваження, що здійснюються від імені конкретних територіальних громад (сільські, селищні, міські ради).

Так, відповідно до пункту 3) статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України, як *органу, що здійснює права власника на землю Українського народу*, належить прийняття законів, в тому числі в сфері земельних відносин. Конкретизовано цю норму статтею 6 Земельного кодексу України, за якою до повноважень Верховної Ради України в галузі земельних відносин належить: а) прийняття законів у галузі регулювання земельних відносин; б) визначення засад державної політики в галузі використання та охорони земель; в) затвердження загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель; г) встановлення і зміна меж районів і міст; г) погодження питань, пов'язаних із зміною цільового призначення особливо цінних земель державної та комунальної власності, припиненням права постійного користування ними відповідно до цього Кодексу; д) вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до Конституції України.

Відповідно до пункту а) частини першої статті 8 Земельного кодексу України до повноважень обласних рад у галузі земельних відносин на території області, як *органу, що здійснює права власника на землю Українського народу*, належить а) розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад.

Відповідно до статті 9 Земельного кодексу України до повноважень Київської і Севастопольської міських рад у галузі земельних відносин на їх території, як *органів, що здійснюють права власника на землю Українського народу*, належить: а) розпорядження землями територіальної громади міста; б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу; в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу; г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності в порядку, передбаченому цим Кодексом; г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб міста; д) припинення права користування земельними ділянками у випадках, передбачених цим Кодексом; е) прийняття рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок; є) підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади.

Відповідно до статті 10 Земельного кодексу України до повноважень районних рад у галузі земельних відносин на території району, як *органу, що здійснює права власника на землю Українського народу*, належить: а) розпорядження землями на праві спільної власності відповідних територіальних громад;

Відповідно до статті 12 Земельного кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст, як *органів, що здійснюють права власника на землю Українського народу*, належить: а) розпорядження землями територіальних громад відповідно до цього Кодексу; в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу; г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до цього Кодексу; г) викуп земельних ділянок для суспільних потреб відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Наведені повноваження слід відрізнити від повноважень органів державної влади відповідно до статті 80 Земельного кодексу України у разі здійснення цими органами права власника на землю державної форми власності. Зокрема, відповідно до статті 13 Земельного кодексу України до повноважень Кабінету Міністрів України в галузі земельних відносин належить: а) розпорядження *землями державної власності* в межах, визначених цим Кодексом; в) викуп земельних ділянок для суспільних потреб у порядку, визначеному законом.

Відповідно до статті 15⁻¹ Земельного кодексу України до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, належить: а) внесення в установленому порядку пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності,

встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин; є¹) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом.

Відповідно до статті 17 Земельного кодексу України до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить: а) розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом;

У таких відносинах, як це слідує із статті 80 Земельного кодексу України держава у особі органів державної влади і територіальні громади у особі органів місцевого самоврядування виступають рівноправними з іншими власниками (користувачами) суб'єктами земельних відносин, якщо їх право на земельну ділянку набуто у порядку встановленому законом.

На це вказує і пункт б) частини першої статті 5 Земельного кодексу України, що закріплює принципи земельного законодавства, серед яких «забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави».

Таким чином, з наведеного слідує, що органи державної влади і органи місцевого самоврядування при їх участі у відносинах права власності на землю здійснюють права власника як від імені Українського народу як власника землі, так і відповідно органи державної влади - від імені держави як власника землі стосовно земель державної власності чи органи місцевого самоврядування від імені територіальної громади як власника стосовно земель комунальної власності.

Які суб'єкти мають право набувати право власності з огляду на положення Конституції України, згідно з якими «земля є об'єктом права власності Українського народу» та «земля є основним національним багатством»?

Поряд з закріпленням у статті 13 Конституції України положення, що земля є об'єктом права власності Українського народу, Конституції України не виключає права власності на землю інших суб'єктів, що слідує із частини другої статті 14, за якою «це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону».

Цією статтею не передбачено реалізацію права власності Українського народу територіальними громадами, але з частини першої статті 142 Конституції України, де передбачено, що «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 і обласних рад», слідує, що право набувати право власності на землю як об'єкт права власності Українського народу можуть і територіальні громади.

Зазначені положення щодо суб'єктного складу права власності на землю як об'єкта права власності Українського народу не суперечать нормі Конституції

України (частина перша статті 14), яка визнає землю основним національним багатством, що слідує із визначення національного багатства і його правового режиму, який допускає використання такого багатства для задоволення матеріальних, духовних і інших потреб суспільства та його членів у порядку, визначеному законом.

Виконавці:

Бобкова А.Г.

Липницька Є.О.

Павлюченко Ю.М.