

ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 349.4

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ГАРАНТІЇ НЕПОРУШНОСТІ СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

Носік В. В.

Київський національний університет ім. Т. Г. Шевченка, Київ, Україна

У статті розкриваються юридичні ознаки закріпленої у Конституції України гарантії непорушності права власності на землю та особливості реалізації у законодавстві конституційних норм-принципів щодо забезпечення непорушності здійснення суб'єктивного права власності на землю в Україні.

Ключові слова: гарантії, земля, земельна ділянка, право власності, непорушність, права, свободи, особа.

Згідно ч. 4 ст. 41 Конституції України, ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, яке є непорушним. Дія цієї норми закону спрямована на забезпечення реалізації права приватної власності на всі об'єкти, включаючи й земельні ділянки, що перебувають у приватній власності громадян та юридичних осіб. При цьому у ст. 41 Конституції України, а також в окремих статтях Земельного Кодексу України (далі – ЗК) закріплені норми, які дозволяють лише частково розкрити юридичну сутність цієї гарантії у контексті здійснення суб'єктивного права власності на землю в частині примусового відчуження земельних ділянок як об'єктів права приватної власності.

В теорії земельного права розгляд юридичної природи цього принципу обмежується аналізом і характеристикою закріплених у ЗК та ЦК України підстав припинення права власності на землю, а також відшкодуванням шкоди власникам землі [1; 2; 3; 4; 5; 6], що є недостатнім для розкриття змісту конституційної гарантії непорушності права власності на землю та обумовлює актуальність теми статті.

Метою статті є розкриття на основі аналізу і тлумачення норму Конституції України юридичної сутності та функціонального призначення гарантії непорушності здійснення громадянами і юридичними особами права власності на землю Українського народу з огляду на закріпленій у Основному законі держави загальний принцип непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Насамперед, непорушність суб'єктивного права власності на землю означає, що за ст. 22 Основного закону держави воно не може бути скасоване як органами державної влади та місцевого самоврядування, так і іншими суб'єктами, оскільки є невідчужуваним від особи. По суті право приватної власності на землю як найвища соціальна цінність є постійним і стабільним, не може бути відмінено взагалі, оскільки за ст. 157 Основного закону держави, Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Приймаючи закони з питань регулювання земельних відносин, Верховна Рада України в усіх випадках зобов'язана забезпечити реалізацію конституційної гарантії непорушності права приватної власності на землю. Зокрема, у ч.3 ст. 22 Конституції України зазначається, що при прийнятті нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Реалізація цієї гарантії має виключне значення в умовах реформування земельних відносин, коли на законодавчому рівні відбувається скасування, зміна, обмеження одних прав на землю і утвердження нових суб'єктивних прав на земельні ділянки (маються на увазі право довічного землеволодіння на основі спадкування, право колективної власності на землю, право постійного користування землею, право тимчасового землекористування, право приватної власності на землю, право державної власності на землю, право комунальної власності, право оренди тощо), що в теорії земельного права в одних випадках розглядається як звуження змісту і обсягу земельних прав громадян, в інших – як розширення змісту існуючих прав на землю, або ж як підстави набуття чи припинення права власності на земельні ділянки [7; 8].

Неприпустимість скасування чи звуження змісту та обсягу права приватної власності на землю як ознаки конституційної гарантії непорушності права власності доповнюються закріпленням у ст. 41 Основного закону держави приписом, за яким ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Те, що у цій нормі закону акцент зроблено на протиправності дій тих чи інших осіб щодо позбавлення права власності на землю, зайвий раз підтверджує, що непорушність права власності забезпечується також конституційною гарантією верховенства права.

Це означає, в юридичному значенні суб'єктивне право приватної власності на землю є недоторканим і не може бути в будь який момент припинено відповідно до закону, іншого нормативного акта чи рішення органів державної влади або самоврядування, за виключенням випадків, передбачених безпосередньо у нормах Конституції України. У цьому зв'язку викликає сумнів конституційність окремих норм ст. 143 ЗК України, у яких передбачається примусове припинення права власності в разі використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, а також не усунення допущених порушень земельного законодавства в терміни, встановлені вказівками спеціально уповноважених органів виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

Підтверджується сказане тим, що у ст.41 Конституції України закріплюються лише як виняток з гарантії непорушності права приватної власності можливість примусового відчуження об'єктів приватної власності з мотивів суспільної необхідності та в умовах воєнного чи надзвичайного стану, а також застосування конфіскації майна. Хоч у цій конституційній нормі-принципі не вказується конкретно на землю як об'єкт права власності, однак дія цієї норми поширюється на земельні ділянки, що перебувають у приватній власності громадян і юридичних осіб.

При цьому у Основному законі держави встановлені підстави та умови правомірності примусового відчуження, серед яких у Конституції України зазначені: а) наявність об'єктованої об'єктивними обставинами суспільної необхідності; б) оголошення воєнного чи надзвичайного стану; в) прийняття закону; г) попереднє відшкодування вартості земельної ділянки в разі примусового відчуження для суспіль-

них потреб; д) наступне відшкодування вартості землі при оголошенні воєнного чи надзвичайного стану; е) повне відшкодування вартості земельної ділянки. З цього приводу в літературі висловлена думка, що змістом конституційної гарантії непорушності права власності є також відшкодування власникові шкоди у повному розмірі, і тому в разі невідповідності компенсації вимогам Конституції України, право приватної власності треба вважати порушеним [9].

Частково погоджуючись з такою точкою зору на окреслену проблему, варто зазначити, що відшкодування власникові шкоди у випадках примусового відчуження земельної ділянки доцільно розглядати як одну з ознак юридичної сутності гарантії непорушності права власності на землю. У цьому зв'язку Шульга М. В. зазначає, що відшкодування заподіяних збитків у сфері використання землі здійснюється як реалізація гарантії захисту суб'єктів права, або шляхом майнової відповідальності, тобто йдеться про компенсацію у різних її формах; при відшкодуванні збитків на користь потерпілого суб'єкта – носія земельних прав має місце відновлення або компенсація майнового інтересу, хоч компенсація і відновлення – самостійні функції і як близькі між собою правові категорії вони не є аналогами [10]. У ЗК України закріплені норми, у яких зроблена спроба конкретизувати згадані конституційні норми щодо примусового відчуження земельних ділянок права приватної власності на землю.

Загалом же в українському законодавстві і правозастосуванні проблеми реалізації конституційної гарантії непорушності права приватної власності на землю залишаються не врегульованими відповідно до норм і стандартів, які застосовуються у країнах ЄС та інших державах. Розроблені в Україні два проекти закону щодо примусового відчуження земельних ділянок права приватної власності на землю з причин суб'єктивного характеру не були схвалені Верховною Радою України, що негативно впливає на здійснення права власності на землю у всіх його проявах. Однак потреба у такому законі не зникає з огляду на існуючі проблеми законодавчого забезпечення публічних і приватних інтересів у сучасних відносинах власності на землю, зобов'язання України щодо адаптації законодавства до норм і стандартів ЄС, конституційне закріплення соціальної функції права власності на землю, недосконалістю чинного земельного законодавства щодо регулювання примусового відчуження земельних ділянок права приватної власності.

В науковій літературі дослідження цих проблем обмежується констатацією положень Основного закону держави та коментуванням норм ЗК України [8; 6; 11], що зумовлює до потреби у проведенні спеціального наукового пошуку теоретичних і практичних проблем реалізації конституційної гарантії непорушності права власності на землю у передбачених у Основному законі держави виняткових випадках з метою визначення поняття «мотиви суспільної необхідності», розробки юридичних підстав та правового механізму примусового відчуження земельних ділянок права приватної власності. Це вкрай важливо для України в сучасних умовах реформування земельних відносин, забезпечення гарантування непорушності права власності на землю, захисту від довільного посягання органів державної влади та місцевого самоврядування на земельні права громадян і юридичних осіб.

За Конституцією України право володіння, користування і розпорядження землею громадянами, юридичними особами має здійснюватися у визначених законом межах [докладніше див. 12, с. 342-343]. Правові рамки, у яких особа реалізує свої правомочності власника землі є, умовно кажучи, тим бар'єром, який не дозволяє будь кому без згоди власника або без належних правових підстав втручатися у реалізацію власником своїх земельних та інших прав і надає можливість власнику обирати законні форми, засоби і способи захисту права власності на землю від неправомірних дій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також третіх осіб. Тому непорушність у здійсненні громадянами, юридичними особами, а також державою права власності на землю Українського народу забезпечує власнику можливість безперешкодно володіти земельною ділянкою, використовувати її для своїх потреб, не допускаючи при цьому її самовільного зайняття, або знищення чи пошкодження межових знаків третіми особами, порушення правил добросусідства, пошкодження ґрунту, протиправного встановлення обмежень у здійсненні права власності на землю тощо.

Водночас правомірне встановлення правових обмежень і обмежень права у здійсненні правомочностей власника землі в цілому узгоджується з юридичною сутністю конституційної гарантії непорушності права власності на землю, оскільки допустимість і можливість обмеження права приватної власності передбачена у ст. ст. 13, 41 Конституції України, згідно яких власність на землю зобов'язує і тому використання власності на земельні ділянки не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Правові обмеження та обмеження права, а також обов'язки власника у єдності своїй розкривають юридичну природу меж здійснення права власності на землю. При цьому встановлення меж можливих дій власника чи уповноваженої особи у реалізації права власності на землю безпосередньо залежить від наявності чи відсутності правових норм, які визначають правовий статус власника чи іншого суб'єкта здійснення права, сферу дії права власності на землю, способи реалізації права тощо. Аналізуючи обмеження права з точки зору меж здійснення права власності на землю необхідно підкреслити, що в даному випадку мова йде виключно про суб'єктивне право власності. Водночас природне і юридичне право власності Українського народу не може бути обмежене законами, однак воно може мати межі здійснення, які передбачені Конституцією України і міжнародно-правовими актами [детальніше про юридичну сутність таких понять як «правові обмеження» і «обмеження права» у здійснення права власності на землю [11, с. 323-331].

У цьому зв'язку дискусійною вбачається з висловлена в літературі точка зору про те, що Конституція України не допускає можливостей обмеження права власності будь-яких суб'єктів на землю, категорій земель і земельні ділянки незалежно від мотивів установлення відповідних обмежень на реалізацію земельної правосуб'єктності та зазначені об'єкти, тому ЗК України в частині встановлення земельних сервітутів і набуття та обмеження відповідних сервітутних земельних прав не узгоджується з вимогами Конституції України й виходить за межі конституційно-правового регулювання відносин щодо права власності на землю [13]. Адже юриди-

чна сутність гарантування непорушності здійснення громадянами, юридичними особами та державою суб'єктивного права власності на землю Українського народу не може зводитися лише до положень ст. 41 Основного закону, оскільки забезпечується також іншими конституційними гарантіями, серед яких у цьому зв'язку виключне значення має конституційна гарантія верховенства права щодо забезпечення здійснення основних прав і свобод людини і громадянина.

Реалізація конституційної гарантії непорушності права власності на землю спрямовується також на забезпечення відновлюваності земельних та інших прав власника землі в разі їх порушення, а також приведення у придатний стан земельної ділянки для використання її власником для своїх потреб. У ст. 152 ЗК України такі ознаки непорушності права власності визначаються як способи захисту права власності на земельні ділянки: визнання права власності та відновлення ділянки до такого стану, який існував до порушення права, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав. Водночас в науці земельного права питання щодо поняття, форм, способів відновлюваності права власності на землю не досліджувались, хоч законотворча діяльність органів державної влади та інших суб'єктів законодавчої ініціативи, а також практика правозастосування потребують відповідних науково-теоретичних висновків і практичних рекомендацій.

Відновлюваність права власності на землю як ознака конституційної гарантії непорушності такого права забезпечує особі можливість у встановленому законом порядку повернути собі юридичний статус власника землі, або визнати за собою окремі правомочності власника, змусити особу, яка самовільно зайняла земельну ділянку, звільнити її без компенсації. Тому непорушність права власності на землю допускає можливість закріплення у законодавстві і застосування реституції, надання рівноцінної земельної ділянки взамін примусово викупленої, повернення власнику ділянки після закінчення обставин надзвичайного стану (стихійне лихо, аварія, епідемія, епізоотія тощо), відшкодування шкоди та інших способів відновлення права власності на землю, проведення рекультивациі земель, відтворення родючості ґрунту тощо. Якщо відновлювальні способи не гарантують непорушності права власності на землю, то в таких випадках для забезпечення непорушності права власності на землю доцільно застосовувати компенсацію шкоди у вигляді збитків, недержавних доходів, інших витрат, а також моральної шкоди.

Розглянувши правову природу конституційної гарантії непорушності прав власності на землю, можна визначити основні ознаки, які дозволяють розкрити юридичний зміст та призначення цієї гарантії у забезпеченні реалізації та захисту суб'єктивного права приватної власності на земельні ділянки: а) неможливість протиправного позбавлення права власності за виключенням закріплених у Конституції винятків щодо примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності або в умовах надзвичайного чи воєнного стану; б) неприпустимість зменшення змісту і обсягу конституційних прав і свобод власника землі; в) заборона скасування конституційного права приватної власності на землю; г) недопущення незаконного втручання органів державної влади чи місцевого самоврядування у реалізацію власником правомочностей володіння, користування і розпорядження землею; д) компенсація вартості земельної ділянки у повному розмірі; е) відновлюва-

ність юридичного статусу чи окремих правомочностей власника землі, а також якісного стану землі як об'єкта права приватної власності. Названі ознаки гарантії непорушності права власності на землю у тих чи інших конкретних обставинах можуть розглядатися як самостійні конституційні гарантії здійснення права власності на землю.

Список літератури

1. Андрейцев В. І. Механізм гарантування права власності на землю / В. І. Андрейцев // Столиця. – 2003. – № 26 (477). – С. 15-26; № 27 (478). – С. 24-35.
2. Вівчаренко О. А. Гарантії права власності на землю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природо-ресурсове право» / О. А. Вівчаренко. – К., 2005. – 22 с.
3. Гетьман А. П. Припинення прав на землю // Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / [за ред. В. І. Семчика] / А. П. Гетьман. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 848 с.
4. Краснова М. В. Правові аспекти гарантій прав на землю / М. В. Краснова // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка – 2004. – Вип. 58. – С. 99-107.
5. Федорович В. І. Новели земельного кодексу України 2001 року і земельні права громадян // Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : [науково-навчальний посібник] / В. І. Федорович. – К. : Ін Юре, 2008. – 354 с.
6. Каракаш І. І. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : [научно-практ. пособие] / И. И. Каракаш. – К. : Ін Юре, 2007. – 265 с.
7. Носік В. В. Оформлення і переоформлення прав на землю: юридичний факт, право чи обов'язок ? / В. В. Носік // Право України. – 2004. – № 5. – С. 127-131.
8. Шульга М. В. До питання про гарантії прав на землю // Стан та перспективи розвитку аграрного права / М. В. Шульга // Матеріали Міжнарод. наук.-теорет. конф., присвяченої 80-річчю д.ю.н., проф. акад. АПРН України В.З Ярчука (м. Київ, 26-27 травня 2005 р.). – К. : Магістр ХХІ сторіччя, 2005. – С. 45-47.
9. Василенко Н. В. Юридичні гарантії здійснення права власності в Україні / Н. В. Василенко // Право власності в Україні. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 356 с.
10. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – К. : Ін Юре, 2006. – 224 с.
11. Єлисеєва О. В. Правові засади відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності / О. В. Єлисеєва // Матеріали Міжрегіональної науково-практичної конференції «Забезпечення екологічної безпеки – обов'язок Української держави» (м. Івано-Франківськ, 24-25 вересня 2005 року). – Івано-Франківськ : Універ. вид-во, 2004. – С. 200-207.
12. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: [монографія] / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
13. Андрейцев В. І. Конституційність деяких новацій Земельного кодексу України: законодавчі передбачення та проблеми реалізації / В. І. Андрейцев // Вісник київського національного університету ім. Т. Шевченка : Юридичні науки. – 2005. – Вип. 64. – С. 60-71.

Носік В. В. Проблемы реализации конституционной гарантии нерушимости субъективного права собственности на землю в Украине / В. В. Носік // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 218-224.

В статті розкриваються юридичні ознаки закріпленої в Конституції України гарантії нерушимості права власності на землю, а також особливості реалізації в законодавстві конституційних норм-принципов в забезпеченні нерушимості здійснення суб'єктивного права власності на землю в Україні

Ключевые слова: гарантія, земля, земельний ділянку, право власності, неприкосновенность права.

Nosik V. Problems of realisation of the constitutional guarantee of indestructibility of the subjective property right to the earth in Ukraine / V. Nosik // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 218-224.

The article reveals the legal signs fixed in the Constitution of Ukraine guarantees the inviolability of property rights to land and features of the legislation constitutional norms, principles to ensure the inviolability of the subjective rights of land ownership in Ukraine.

Keywords: safeguards, land, land ownership, inviolability, rights, freedom, person.

Надійшла до редакції 12.04.2010 р.