

Кожен місяць у Київському університеті права багатий на культурно-виховні заходи. Загалом, у 2016/2017 навчальному році було проведено понад 120 найрізноманітніших заходів, які висвітлені на сайті КУП НАНУ, Святошинської районної у м. Києві державної адміністрації, Київської міської державної адміністрації, а також Національної академії наук України та Міністерства освіти і науки України.

Новелою 2016 р. стало проведення напередодні Дня університету, а саме 10 грудня засідання круглого столу студентського самоврядування і наукового товариства студентів, у рамках якого відбулася зустріч лідерів-випускників купівської родини. Вперше за попередні сім каденцій студентського самоврядування відбулася зустріч президентів студентського самоврядування та голів комітетів, які вже сьогодні працюють за фахом, є адвокатами, кандидатами юридичних наук тощо. Як зазначали наші випускники, громадська робота в університеті стала для них своєрідною інвестицією в майбутню професію.

Вкотре наші кращі студенти були відзначені у Лідерському рейтингу, який проводився Святошинською районною у м. Києві державною адміністрацією серед дев'яти вищих навчальних закладів Святошинського району. Переможцями стали: у номінації «Доброчинність року» – Бондар Вікторія; у номінації «Молодіжний лідер року» – Озерова Катерина; у номінації «Молодий інтелектуал року» – Бондар Віталій; у номінації «Спортивна надія року» – Мінаков Артур.

У навчальному закладі комплексно працюють над створенням гідних умов для навчання та роботи. Свідченням цього є й сучасна матеріально-технічна база університету.

У 2016/2017 навчальному році нам вдалося значно модернізувати матеріально-технічну базу вузу. Зокрема, університетом було:

- створено цілий ряд унікальних музеїв;
- організовано кабінет трасології і дактилоскопії;

– відбулося відкриття Кабінету аграрного права імені В. І. Семчика та Кабінету історії українського права імені академіка М. П. Василенка. Відкриття таких кабінетів стало доброю традицією вшанування пам'яті колег-науковців, що має важливий виховний ефект для молоді.

Підтвердженням високого визнання вузу є те, що Київський університет права НАН України удостоєний почесного звання «Лідер сучасної освіти» та «Лідер післядипломної освіти України», він також лауреат I ступеня в номінації «Інновації в діяльності вищого навчального закладу з інтеграції в європейський освітній і науковий простір». А це – свідчення визнання модернізації освітнього процесу вищого навчального закладу на загальнодержавному рівні.

УДК: 349.4

П. Ф. КУЛИНИЧ

Павло Федотович Кулинич, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач сектору проблем аграрного та земельного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Нова фаза соціально-економічного розвитку нашої держави, яка потребує конституційного оновлення та детермінує процес його здійснення, пов'язана з необхідністю докорінного реформування організації системи влади у бік її децентралізації. У рамках даного конституційного процесу в Україні започаткована широкомасштабна адміністративно-територіальна реформа. Власне остання і є обов'язковою умовою децентралізації влади, оскільки передбачає створення низових адміністративно-територіальних одиниць нового типу – громад шляхом добровільного об'єднання існуючих територіальних громад сіл, селищ і міст у спроможні територіальні громади.

Україна ще у 1998 р. приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає організацію місцевого самоврядування на засадах його повсюдності та субсидіарності. Принцип повсюдності місцевого самоврядування означає, що воно має охоплювати всю територію країни, а принцип субсидіарності проголошує, що органи місцевого самоврядування територіальних громад (комун тощо) мають вирішувати всі питання місцевого життя, крім тих, які можуть бути вирішені лише на вищих щаблях публічної влади – національному, регіональному чи районному. Для реалізації принципів цієї Хартії й необхідна концентрація фінансових та інших ресурсів, які зараз розпорочені по селах та інших дрібних населених пунктах. Тому прийнятий 31 серпня 2015 р. у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» передбачає надання територіальній громаді інших правових рис. По суті, з остаточним

прийняттям цього Закону реалізований в Україні поділ влади на три відносно самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову – буде модернізований і включатиме нову гілку – владу місцевого самоврядування, здійснювану місцевими радами, і передусім радами новостворених громад.

Водночас ще Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, одним із ключових напрямів удосконалення організації публічної влади в Україні визначено розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади. Передбачається, що на засадах децентралізації влади буде подолано відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань і в сфері земельних відносин.

Зазначена Концепція відтворює також ключові принципи забезпечення децентралізації влади, до яких належать розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на засадах повсюдності, субсидіарності та спроможності місцевого самоврядування. На нашу думку, у сфері земельних відносин реалізація принципу субсидіарності місцевого самоврядування означає, що органи місцевого самоврядування мають вирішувати всі земельні питання на своїй території, крім тих, які можуть вирішити тільки органи державної влади. Нарешті, принцип спроможності місцевого самоврядування є керівною ідеєю, згідно з якою доходи місцевого самоврядування мають сягати рівня, достатнього для фінансування всіх сфер діяльності та всіх повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад.

Світовий досвід свідчить, що матеріальною основою формування системи ефективного місцевого самоврядування є земельна власність та доходи, які генеруються у сфері землекористування. Відповідно, визнання місцевого самоврядування однією з основ конституційного ладу країни передбачає встановлення децентралізованої системи управління – такої форми організації влади на місцях, що забезпечує самостійне вирішення громадянами питань місцевого життя з урахуванням історичних і місцевих традицій¹. Вважається, що владоспроможність територіальних громад та створених ними органів місцевого самоврядування в Україні залежить від їх фінансово-бюджетного забезпечення². Отже, у контексті завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні децентралізація влади стає важливим політико-правовим чинником вдосконалення земельного законодавства України.

По суті, реалізація вищезазначених принципів розвитку місцевого самоврядування передбачає проведення в нашій країні адміністративно-територіальної реформи, яка, у свою чергу, має на меті й істотне переформатування земельних правовідносин у системі місцевого самоврядування. Основні риси цієї реформи визначені згаданою Концепцією та певною мірою відображені в Законі України від 5 лютого 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³ і постанові Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»⁴.

Практика реалізації цього законодавства свідчить про наявність у формуванні спроможних територіальних громад значних проблем, спричинених відставанням розвитку земельного законодавства України від потреб розвитку місцевого самоврядування. Вважаємо, що таке відставання певним чином зумовлене недостатнім теоретико-методологічним з'ясуванням сутності земельно-правових проблем, від вирішення яких залежить успішність розвитку адміністративно-територіальної реформи в Україні.

На нашу думку, децентралізацію повноважень органів влади у сфері земельних відносин доцільно розглядати у двох аспектах: як децентралізацію повноважень щодо здійснення права публічної (державної й комунальної) власності на землю та як децентралізацію повноважень органів влади у сфері публічного (державного) управління використанням та охороною всіх земель.

Зазначені аспекти децентралізації повноваження органів влади у сфері земельних відносин відображають принципово різні напрями розвитку земельного законодавства України. Перший із них асоціюється з розвитком законодавства України щодо розмежування земель державної й комунальної власності та формування інституту права комунальної власності на землю. Як відомо, із прийняттям Конституції України від 28 червня 1996 р., яка вперше в земельно-правовій історії нашої держави ввела інститут права комунальної власності на землю як окремий інститут права публічної власності на землю, відмінний від права власності держави на земельні ресурси. Однак, оскільки на момент прийняття Основного Закону країни публічна власність на землю була представлена виключно землями державної власності, то в прийнятому 25 жовтня 2001 р. відповідно до нього Земельному кодексі України була передбачена необхідність розмежування земель державної власності на землі, які залишалися у власності держави, і землі, які передавалися у власність територіальних громад сіл, селищ і міст.

Однак законодавство України про розмежування земель розвивалося таким чином, що фактично обмежило земельну територію громад як матеріальну основу їх місцевого самоврядування землями в межах населених пунктів. Безперечно, за таких умов у розвитку місцевого самоврядування в Україні ігнорувалися принципи повсюдності, субсидіарності та спроможності. З метою забезпечення проведення децентралізації влади у частині їх повноважень у сфері права власності на землю уявляється необхідним введення у законодавство України правових норм, які б містили критерії визначення земель як об'єкта права комунальної власності об'єднаних (спроможних) територіальних громад, включаючи землю як у межах населених пунктів, так і за їх межами. Зокрема, земельне законодавство має забезпечити встановлення пріоритету права комунальної власності на землі в межах громади шляхом: а) передачі переважної більшості земель державної власності, які розташовані на території громади, у комунальну власність територіальної громади; б) встановлення пре-

зупинці належності територіальній громаді на праві власності земель, власник яких не встановлений. Крім того, у законодавстві доцільно визначити повноваження щодо здійснення права комунальної власності на землю об'єднаними територіальними громадами в особі їх рад та виконавчих комітетів цих рад.

Більш складною проблемою є розвиток земельного законодавства в частині забезпечення децентралізації повноважень органів влади у сфері управління використанням та охороною земель. Вважаємо, що реалізація принципу субсидіарності місцевого самоврядування диктує необхідність розширення земельних повноважень органів самоврядування територіальних громад. На наш погляд, основними напрямками такого розширення мають стати: 1) надання органу місцевого самоврядування територіальної громади – раді територіальної громади – повноважень щодо здійснення планування використання та охорони всіх земель громади, включаючи й землі державної та приватної власності; 2) проведення консолідації сільськогосподарських земель; 3) зарахування земельного податку з усіх земель територіальної громади до бюджету територіальної громади, а також надання раді територіальної громади права на встановлення та скасування пільг щодо сплати земельного податку та орендної плати за землі комунальної власності; 4) надання раді територіальної громади права здійснення моніторингу земель та контролю за дотриманням власниками і користувачами земельних ділянок, розташованих на території територіальної громади, вимог чинного земельного, містобудівного та екологічного законодавства.

Таким чином, проведення децентралізації влади з передачею значного обсягу владних повноважень у сфері регулювання земельних відносин територіальним громадам як основній ланці місцевого самоврядування детермінує необхідність суттєвого оновлення інституту права власності на землю.

У літературі наголошується, що право власності є основоположним інститутом, що виходить за межі будь-якої однієї галузі права, безпосередня регламентація якого здійснюється нормами конституційного права⁵. Саме тому, як зазначає О. М. Клименко, право власності входить до системи конституційного ладу як самостійний правовий інститут⁶. Отже, вдосконалення правового регулювання відносин власності на землю за участю територіальних громад потребує, на наш погляд, і модернізації положень Конституції України щодо права власності на землю. Насамперед уявляється доцільним уточнити конституційний статус права комунальної власності на землю як одного з основоположних інститутів місцевого самоврядування. Вважаємо, що Конституція України має закріпити принцип належності земель України територіальним громадам. Цей принцип має презюмувати, що всі землі в межах території України, які не належать на праві власності державі, громадянам та юридичним особам, є власністю територіальних громад. З метою закріплення цього принципу в Основному Законі країни пропонуємо ввести у розділ 1 (Загальні засади) Конституції України статтю такого змісту:

«Стаття XXX. Земля є матеріальною основою діяльності спроможних територіальних громад.

Усі землі в межах території територіальної громади належать їй на праві комунальної власності, крім земель, які перебувають у державній та приватній власності.

Територіальні громади забезпечують використання всіх земель в межах їх територій за єдиними програмами.

Держава здійснює контроль за використанням земель територіальних громад із тих питань, які не віднесені до компетенції органів влади територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування».

Що стосується конституційного статусу права приватної власності на землю, то в сучасних дослідженнях про власність еволюція конституційної матерії розкривається як рух від закріплення святенності й недоторканності права власності до його обмеження, оформлення його соціальної функції⁷. Тобто, хоча приватна власність на землю й визнається засадничою політичною, економічною та правовою категорією, її статус у сучасному суспільстві більш тісно ув'язується та набуває певної залежності від інших засадничих категорій суспільного життя, які конституують загальне благо. Саме тому в ч. 2 ст. 1 Протоколу першого до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року зазначено, що положення про захист права власності не применшують права держави забезпечувати виконання таких законів, які їй уявляються необхідними для здійснення контролю за використанням власності у відповідності з загальними інтересами або для забезпечення сплати податків та інших зборів чи штрафів⁸.

У зв'язку з цим в Україні мають бути сформовані належні правові засоби вирішення гострої соціально-правової проблеми, яка виникла в процесі здійснення земельної реформи, – проблеми конфлікту між широкомасштабною приватизацією земель сільськогосподарського призначення та забезпеченням охорони і належного використання сільськогосподарського земельного фонду країни. Адже перехід переважної частини сільськогосподарського земельного фонду країни у приватну власність не тільки не призупинив, а в багатьох випадках навіть посилив процеси деградації ґрунтів. Одним із проявів даного конфлікту є, на наш погляд, невідповідність змісту права власності на землю функціям цього інституту на сучасному етапі розвитку правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування.

У науці земельного права предметом дослідження була проблема виробничої функції права власності на землю взагалі. Адже запровадження права власності на землю мало на меті надання виробникам сільськогосподарської продукції статусу господаря на землі, який передбачає наявність високої мотивації праці в сільському господарстві, у першу чергу, через розширення правомочностей суб'єктів земельних прав насамперед зміцнення їх господарської незалежності. Однак, крім виробничої мети, інститут права власності на землі сільськогосподарського призначення покликаний забезпечити досягнення і цілей соціального спрямування.

Сучасна законодавча концепція права власності на землю, у тому числі й на землі сільськогосподарського призначення, закріплена Конституцією України та Земельним кодексом України, який набув чинності 1 січня 2002 року. Згідно зі ст. 22 Основного Закону країни, конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. Одним із встановлених і гарантованих Конституцією України конституційних прав є право власності на землю, яке, таким чином, конституційно захищене від таких його змін, які можуть призвести до юридичного чи фактичного припинення існування інституту права приватної власності на землю. Крім того, ст. 22 Конституції України містить ще одне важливе положення. Воно полягає в тому, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод. Слід звернути увагу на те, що законодавець розрізняє «конституційні» та «існуючі» права і свободи. На наш погляд, суть даної диференціації зумовлена тим, що юридичний обсяг і зміст права власності на землю в Україні встановлений не тільки Основним Законом країни, а й Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 року. Отже, з цього випливає висновок про те, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів Конституцією України заборонено звуження змісту і обсягу існуючих прав на землю, «юридичний формат» яких визначений як Конституцією України, так і Земельним кодексом України.

На наш погляд, у даному конституційному положенні закладено суперечність між інтересами суспільства та інтересами індивіда в сфері правового регулювання відносин земельної власності. Законодавець, закріпивши в Конституції країни положення про недопустимість звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, тим самим встановив конституційну заборону на встановлення обмежень прав власників земельних ділянок в інтересах суспільства як важливого політико-правового способу гармонізації інтересів приватних власників земельних ділянок та суспільства в цілому у сфері земельних відносин. Очевидно, у світлі зазначеного положення ст. 22 Конституції України потребують коригування шляхом відображення загальноцивілізаційної та вітчизняної тенденції в розвитку правового регулювання відносин земельної власності – тенденції до підпорядкування інтересів приватних власників земельних ділянок загальному благу – загальним інтересам суспільства в земельній сфері. На нашу думку, таке коригування доцільно здійснити шляхом викладення ст. 22 Основного Закону країни у новій редакції:

«Стаття 22. Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними.

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, крім обмеження права власників і користувачів землі та інших природних ресурсів в інтересах суспільства».

Відповідно ст. 14 Конституції України пропонуємо викласти у такій редакції: «Стаття 14. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами, територіальними громадами та державою. Набуття права власності на землю покладає на власника обов'язок щодо забезпечення їх охорони відповідно до закону.

Земельні ділянки можуть належати на праві власності іноземним державам виключно для розміщення їх дипломатичних представництв та консульських установ відповідно до міжнародних зобов'язань України та на засадах взаємності.

Власність на землю та інші природні ресурси не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству».

На наш погляд, внесення до Конституції України запропонованих змін і доповнень сприятиме створенню сприятливих передумов для завершення адміністративно-територіальної реформи, покликаної забезпечити децентралізацію влади та розкрити в нашій країні потенціал місцевого самоврядування як провідної форми публічної влади в сучасному суспільстві.

¹ Попко В. В. Децентралізація влади – необхідна умова (індикатор розвитку) місцевого самоврядування // Часопис Київського університету права. – 2016. – № 2. – С. 70–75. – С. 70.

² Коваленко В. Модернізація Конституції та реформа місцевого самоврядування в Україні // Голос України. – 2013. – 29 листопада. – № 226.

³ Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

⁴ Офіційний вісник України. – 2015. – № 33. – Ст. 963.

⁵ Трофименко А. В. К вопросу о соотношении общетеоретической модели субъективного права и цивилистической модели собственности // Государство и право. – 2003. – № 2. – С. 114–118. – С. 115.

⁶ Клименко О. М. До визначення поняття конституційного ладу та права власності в його системі // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 1. – С. 44–49. – С. 48.

⁷ Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2007. – 320 с. – С. 199–200.

⁸ Защита права собственности и права на справедливое правосудие: практическое пособие для украинского юриста по применению Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. / Под общ. ред. доц. Ю. В. Щекина. – Х.: МП «Крок», 2008. – 108 с. – С. 53.

Резюме

Кулинич П. Ф. Конституційний процес і децентралізація влади у сфері земельних відносин в Україні.

Аналізується реформа місцевого самоврядування та зумовлений нею процес модернізації Конституції України. Доводиться, що реалізація принципів повсюдності місцевого самоврядування та спроможності територіальних громад детермінує

необхідність проведення передачі значної частини повноважень органів державної влади у сфері регулювання земельних відносин територіальним громадам. Обґрунтовуються пропозиції щодо переліку повноважень органів влади у сфері регулювання земельних відносин радам об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: конституція, земельні відносини, децентралізація влади, територіальні громади, право власності на землю.

Резюме

Кулинич П. Ф. Конституционный процесс и децентрализация власти в сфере земельных отношений в Украине.

Анализируется реформа местного самоуправления и обусловленный ею процесс модернизации Конституции Украины. Доказывается, что реализация принципов всеобщности местного самоуправления та состоятельности территориальных громад детерминирует необходимость передачи значительной части полномочий органов государственной власти в сфере регулирования земельных отношений территориальным громадам. Обосновываются предложения касательно перечня полномочий органов власти в сфере регулирования земельных отношений советам объединенных территориальных громад.

Ключевые слова: конституция, земельные отношения, территориальные громады, децентрализация власти, право собственности на землю.

Summary

Kulinich P. Constitutional process and decentralization of power in the sphere of land relations in Ukraine.

Both reform of local self-government and process of modernization of Constitution of Ukraine which is coursed by it are analyzed. It is proved that implementation of principles of ubiquity of local self-government and possibility of territorial communities determine necessity of passing over the main part of authorities of state power bodies in the sphere of regulation of land relations to territorial communities. Proposals regarding the list of authorities of state power bodies in the sphere of regulation of land relations to be passed to radas of territorial communities are substantiated.

Key words: constitution, land relations, territorial communities, decentralization of power, ownership rights to land.