



Вікторія Сидор

докторка юридичних наук, професорка,
 професорка кафедри конституційного,
 адміністративного та міжнародного права
 Київського інституту інтелектуальної власності та права
 Національного університету “Одеська юридична академія”
 (Київ, Україна)
 ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1794-2577>
 Researcher ID: <http://researchid.co/viktoriiasydor>
vdsydor@gmail.com

УДК 349.414

АМБІВАЛЕНТНІСТЬ КОНЦЕПЦІЙ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ: ФАКТИЧНЕ ПРАВО, ЮРИДИЧНА АБСТРАКЦІЯ ЧИ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ?

АНОТАЦІЯ. Поступальний розвиток доктрини земельного права України неможливий без перегляду існуючих концепцій права власності на землю, відносин і зв'язків людини з землею, що відображають основний зміст процесів збалансованого соціально-економічного та екологічного розвитку. Сучасні виклики, пов'язані з перспективою скасування мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, утворенням латифундій і зняттям обмежень щодо суб'єктного складу власників, потребують конструктивного та адекватного реагування.

Метою статті є аналіз існуючих у країнах загального та континентального права підходів до розуміння права власності на землю, а також викладення власного бачення найбільш прийнятної для правової системи України концепції з урахуванням національної стратегії сталого розвитку держави та особливого статусу землі як основного національного багатства.

У дослідженні проаналізовано емпіричний підхід країн загального права у розумінні права власності на землю. Охарактеризовано властиву країнам континентального права абстрактну концепцію сприйняття власності на землю як юридично визнаного і закріпленого факту.

Авторка доходить висновку, що законні інтереси різних суб'єктів земельних відносин нерідко можуть суперечити одне одному, тому важливого значення набуває здатність земельного законодавства забезпечити баланс цих інтересів. Це досягається завдяки втручанню держави з метою додержання принципу пріоритету публічних інтересів над приватними. Раціональний і справедливий розподіл суспільної користі землі досягається через встановлення державою певних обмежень власників землі та землекористувачів, спрямованих на забезпечення добробуту всіх громадян. Обґрунтовано перспективність концепції права власності на землю як взаємної відповідальності громадянина і держави, оскільки право власності на землю як обмежений природний ресурс завжди пов'язане з соціальними потребами та обов'язками.

Ключові слова: земля; право власності; земельні відносини; фактичне володіння; юридична абстракція; судова практика; обмеження прав; суспільна користь; відповідальність.

Важливою проблемою створення ефективного та несуперечливого правового простору в галузі земельних відносин є забезпечення реалізації та гарантій прав на землю. Численні спекуляції на тему права власності на землю з боку політиків, соціологів, політологів та інших “фахівців”, відсутність необхідних підготовчих кроків для ефективного функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення, занепокоєння пересічних громадян невідворотними змінами в земельних відносинах – все це знову і знову повертає науковців до дослідження юридичної природи права власності на землю, аналізу доктринальних підходів до розуміння цього феномену.

Україна володіє величезним національним земельним багатством, яке може бути потужною базою розв’язання соціально-економічних і політичних проблем у країні. Тому сьогодні найбільш гострі проблемні питання зосереджені у галузі земельних відносин. На зміну тривалій відсутності різноманіття форм власності на землю в Україні прийшов процес формування й активного розвитку ринку землі та рівноправність форм власності на землю. Тому проблеми права власності на землю незмінно привертають увагу наукового співтовариства. На монографічному рівні різноманітні аспекти цього правового явища досліджували В. Андрейцев, І. Каракаш, Т. Коваленко, І. Костяшкін, П. Кулинич, В. Носік, В. Шульга, Т. Харитоновна та ін. Трансформація земельних відносин поряд із позитивним ефектом розвитку різних форм власності на землю виявила і деякі небезпечні тенденції. Гострі проблеми нераціонального землекористування, ринку земель сільськогосподарського призначення, регулювання земельних відносин в умовах ринкового господарювання ставлять нові методологічні й концептуально-теоретичні дослідницькі завдання у галузі земельної політики. У нових умовах сучасній Україні потрібні повноцінні й ефективні земельні відносини, формування і регулювання яких є метою земельного законодавства¹.

Навряд чи в теорії земельного права можна віднайти поняття, яке було б настільки загальноживаним і водночас таким складним для розуміння, як “власність на землю”. Помилкове та наївне ототожнення “власності на землю” і “об’єкта права власності на землю” заводить у пастку навіть професійних юристів.

Метою дослідження є аналіз існуючих у країнах загального та континентального права підходів до розуміння права власності на землю, а також викладення власного бачення найбільш прийнятної для правової системи України концепції з урахуванням національної стратегії сталого

¹ В Сидор, *Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку* (Юридична думка 2011) 27–8.

розвитку держави та особливого статусу землі як основного національного багатства.

Переходячи до викладення основного матеріалу, варто відзначити, що основою правильного розуміння є усвідомлення того, що власність – не земля, а взаємозв'язок людини з цією землею, і привласнює людина не землю, а корисні властивості цієї землі. Це пов'язано з тим, що земля відіграє величезну роль у забезпеченні життєдіяльності суспільства загалом і кожного його члена зокрема, оскільки земля – особливий ресурс, що характеризується обмеженістю, невідтворюваністю і багатофункціональністю. Інакше кажучи, власність на землю необхідно розглядати як ступінь доступу до цього ресурсу, влади і контролю над ним, а не як сам ресурс.

За допомогою юридичної конструкції “право власності на землю” ми лише ідентифікуємо правовий титул земельної ділянки як такої, що правомірно належить певній особі. Одночасно треба зауважити, що ступінь зазначеної вище влади і контролю в земельних відносинах не може бути абсолютним (на противагу цивільним відносинам).

Земля є природним ресурсом, із розвитком продуктивних сил вона перетворюється на об'єкт соціально-економічних зв'язків, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві, просторовий базис для розміщення всіх галузей господарства і територіальну основу буття загалом. Саме як правова категорія (засіб виробництва, просторовий базис, об'єкт нерухомості тощо) земля виступає об'єктом земельних відносин. Правове значення землі визначається її властивостями. Земля є особливим об'єктом природи, що має властивості, непридатні іншим природним об'єктам або об'єктам, які створені людиною.

Не можна абсолютизувати товарні (майнові) властивості землі й орієнтувати на них економіку, проте не можна і відмовлятися від урахування цих властивостей. Земля володіє цінністю, що відрізняється від цінності звичайного майна: якщо майно схильне до зношення, інколи – до швидкого морального старіння, то земля не схильна до таких змін. При правильному використанні землі (верхнього ґрунтового шару і землі як території) її вартість постійно зростає. Земля як об'єкт суспільних відносин, навіть у тих випадках, коли до неї застосовується людська праця, вкладаються кошти, продовжує залишатися об'єктом природи.

Класична концепція права власності на землю зафіксована у ст. 78 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), у ч. 1 якої встановлено, що “право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками”². Проте й у цьому випадку можна

² Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>> (дата звернення: 20.04.2020).

аналізувати право власності як фактичні правомочності власника або як юридичну абстракцію.

Важливою відмінністю країн загального права у розумінні права власності на землю є емпіричний підхід: грандіозні та абстрактні теорії власності відходять на задній план, віддаючи перевагу фактичній поведінці людини. Англійські юристи дивляться на “власність” імовірніше як на факт, аніж на право – саме така соціальна природа цього розуміння є наріжним каменем англійського земельного права. Поведінкове поняття власності пов’язане зі сприйняттям свого зв’язку з землею. Бути власником землі означає не просто утверджувати випадковий фізичний зв’язок із певною земельною ділянкою, а й претендувати на законність особистого простору на цій ділянці³.

Навіть сьогодні суди загального права часто вдаються до неусталеного в юридичній мові обґрунтування, формулюючи юридичне поняття “власність” як “свободу кожного називати місцем своїм” (сформульовано у справі Семайна “будинок кожного – це його замок і фортеця”). Ба більше, суди загального права нерідко визнають орендаря особою, яка “здатна реалізовувати права власника на землю”, оскільки фактично земля належить йому тимчасово і з певними обмеженнями (сформульовано у справі лорда Деннінга). В англійському земельному праві існує оперативна концепція володіння: адвокат у процесі намагається довести існування зовнішніх способів реалізації права власності, основними з яких є фактичне перебування на земельній ділянці і здійснення на цій ділянці господарської діяльності⁴. Можна стверджувати, що англійське земельне законодавство є прагматичним, воно позбавлене концептуальних конструкцій і пов’язує власність із фактичним володінням.

В американській доктрині земельного права панує ідея про п’ять складових права власності на землю: 1) право доступу, що включає можливість заходити на територію і використовувати природні ресурси для власних потреб; 2) право вилучення користі, що включає право збирати плоди та отримувати доходи; 3) право управління, що включає регулювання використання ресурсу для покращення його якостей; 4) право виключення, що передбачає можливість визначати, хто матиме право доступу до ресурсу; 5) право відчуження, що включає право продавати чи передавати в оренду⁵.

Натомість для країн континентального права характерним є сприйняття власності на землю як юридично визнаного та закріпленого фак-

³ Martin Dixon, *Modern Land Law* (Fifth ed, Cavendish Publishing Limited 2005) 6–8.

⁴ K Gray and S Gray, ‘The Idea of Property in Land’ in Bright S and Dewar J (eds), *Land Law: Themes and Perspectives* (Oxford University Press 1998) 16–7.

⁵ E Schlanger and E Ostrom, ‘Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis’ [1992] 68 (3) *Land Economics* 250–4.

ту, тобто штучно визначеного юридичного права. Інакше кажучи, відбувається зміщення фокусу від емпірики до абстракції. Нематеріальний характер права власності в цьому разі потребує жорсткої концептуальної визначеності, що посилює абсолютність відповідних абстрактних прав. Власність повинна бути чітко визначеною, захищеною від порушень, підстави набуття не повинні викликати сумнівів. Інтелектуальна впорядкованість права власності породжує виникнення правового режиму земельної ділянки як сукупності чітких і дискретних елементів.

Найбільш перспективною нам вбачається концепція власності на землю як відповідальності. Варто розглядати власність не з погляду абстрактного майна чи законного інтересу, а з погляду корисності використання з одночасним збереженням властивостей землі. Незалежно від того, чи виступає земля як засіб виробництва, як базис для розміщення об'єктів нерухомості тощо, вона нічим незамінна: це місце проживання, існування людини. Земля має просторову обмеженість. Природне походження землі також визначає її нерухомість і певне місце розташування. Родючість робить землю основним засобом виробництва. Родючість ґрунту становить особливу продуктивну силу землі, що істотно впливає на продуктивність праці в землеробстві і величину вартості виробленого продукту. Всі зазначені вище найважливіші властивості унікального дару природи – землі – і визначають її цінність як основного національного багатства для людини, суспільства та держави.

Безумовно, законні інтереси різних суб'єктів земельних відносин нерідко можуть суперечити одне одному, тому важливого значення набуває здатність земельного законодавства забезпечити баланс цих інтересів. Це досягається завдяки втручанню держави з метою додержання принципу пріоритету публічних інтересів над приватними. Раціональний і справедливий розподіл суспільної користі землі (для розміщення продуктивних сил, для потреб сільського та лісового господарства, для містобудування тощо) досягається через встановлення державою певних обмежень власників землі та землекористувачів і спрямований на забезпечення добробуту всіх громадян.

Право власності на землю повинно служити загальному благу, враховувати суспільні інтереси. З цього випливає думка про те, що власність на землю – це не лише факт чи право, а й відповідальність. При цьому держава несе відповідальність за забезпечення раціонального, економічного та ефективного використання всіх земельних ресурсів. Право приватної власності може бути обмежене на підставі і в порядку, передбачених законом.

Власність закріплює взаємні зобов'язання держави й особи – власника земельної ділянки. З одного боку, п. “б” ч. 1 ст. 90 ЗК України надає право кожному власнику самостійно господарювати на землі⁶, проте ч. 3 ст. 13 Конституції України встановила, що власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству⁷. Тому свобода дій землевласника щодо належної йому земельної ділянки, як правило, обмежена (цільовим призначенням, землеохоронними вимогами, зонуванням, обмеженнями та обтяженнями, іншими публічними інтересами). Згідно з ч. 2 ст. 79 ЗК України:

Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться, якщо інше не встановлено законом та не порушує прав інших осіб⁸.

Крім того, будь-яка земельна ділянка приватної власності може бути відчужена для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності, що являє собою, згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”

перехід права власності на земельні ділянки, інші об'єкти нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, за плату в державну чи комунальну власність шляхом їх викупу чи примусового відчуження для потреб держави, територіальної громади, суспільства в цілому⁹.

Хоча на конституційному рівні закріплена рівноправність усіх форм власності, враховуючи положення екологічного, землеохоронного, містобудівного законодавства, можна стверджувати, що сучасна держава має переваги як власник.

Конституція розглядає землі в межах території України не лише як економічну складову розвитку суспільства, а й передусім акцентує увагу на значенні земель як складової навколишнього природного середовища. Незамінність землі обумовлює її особливий статус, закріплений

⁶ Земельний кодекс України (н 2).

⁷ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>> (дата звернення: 20.04.2020).

⁸ Земельний кодекс України (н 2).

⁹ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>> (дата звернення: 20.04.2020).

у ст. 14 Конституції України, відповідно до якої «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави»¹⁰.

Перебування землі під особливою охороною держави забезпечується землеохоронною функцією держави. Закріплена Конституцією України землеохоронна функція держави передбачає здійснення діяльності за трьома основними напрямками: охорона земель, раціональне використання земель і забезпечення екологічної безпеки. Землеохоронна функція держави реалізується через органи державної влади та місцевого самоврядування, основи земельної компетенції, які закріплені в Основному Законі.

Перебування земель під особливою охороною держави – це пріоритетна основа земельної політики держави, спрямована на підтримання такого якісного стану земельних ресурсів, що характеризується сталим функціонуванням природних екологічних систем, відсутністю шкідливого впливу на них, невиснажливим використанням, а також придатністю для задоволення різноманітних потреб людини.

Закріплення конституційного положення, що земля перебуває під особливою охороною держави, надає їй високу оцінку з конституційно-правового погляду. При цьому охорону земель слід розглядати не як мету, а як один із напрямів та обов'язок держави, оскільки мета – це результат, до якого прагне держава, вирішуючи поставлені перед нею завдання і здійснюючи функції. У цьому разі мета держави – досягнення і підтримання якості природних ресурсів. Слід зазначити, що охорона земель включає здійснення їхнього захисту.

Таким чином, Основний Закон констатує пріоритетну роль землі з-поміж інших складових національного багатства з урахуванням функцій, які вона виконує у процесі життєдіяльності людини та примноження національної спадщини. Тож земля – це різновид об'єктів матеріального світу, але особливий за своїм походженням, що потребує особливо-го режиму охорони у процесі використання та відтворення саме з боку держави, оскільки вона є матеріально-просторовою базою державно-територіального устрою, її незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та національної безпеки.

Власник завжди обмежений соціальними та орієнтованими на громаду зобов'язаннями. Пріоритет суспільних інтересів над приватними дає змогу зберегти екологічну рівновагу та соціальну справедливість, що відповідає концепції сталого розвитку. Згідно з визначенням сутності поняття «сталий розвиток суспільства» воно спрямоване на задоволення потреб сучасного покоління без шкоди майбутнім генераціям людей.

¹⁰ Конституція України (н 7).

Вихідними умовами сталого розвитку можна визнати забезпечення, зокрема: економічного розвитку, що підтримується на основі радикально-модифікованої ринкової системи; природно-екологічної стійкості на базі теорії біотичної регуляції навколишнього середовища; тісної міжнародної співпраці та кооперації для досягнення цілей сталого розвитку; стійкого соціального розвитку на основі принципу справедливості; екологізації суспільної свідомості, що ґрунтується на використанні системи освіти та засобів масової інформації¹¹.

Із наукового та практичного погляду становить інтерес положення ст. 1. Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зі змінами, внесеними Протоколом № 11 (далі – Перший протокол до Конвенції), відповідно до якої:

Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів¹².

Практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) засвідчує, що суди схильні захищати приватні інтереси громадян, а не публічні інтереси громади. Це підтверджується рішенням від 23 вересня 1982 р. у справі “Спорронг і Лённрот проти Швеції”¹³, що стосувалася дозволів на експропріацію та заборони на будівництво на земельних ділянках приватної форми власності. Згідно з фактологією справи Уряд Швеції надав муніципалітетові м. Стокгольма зональний дозвіл на експропріацію, який стосувався 164 приватних маєтків, серед них і маєтку п. Спорронга. Над однією з головних торговельних вулиць у центрі столиці муніципалітет планував прокласти шляхопровід, з’єднаний із головною об’їзною дорогою. Решта ділянки мала бути перетворена в автостоянку. ЄСПЛ дійшов висновку, що відбулося втручання у право власності заявників, і що регулююча діяльність повинна забезпечувати справедливий баланс між захистом права власності та суспільними потребами.

Вбачається, що такий підхід порушує принцип пріоритету публічних інтересів над приватними. Значно більш прийнятним видається обґрун-

¹¹ Національна парадигма сталого розвитку України (Патон Б заг ред, 2012) 9.

¹² Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зі змінами, внесеними Протоколом № 11. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2372.

¹³ *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*. Court Judgment. 23.09.1982. Apps 7151/75, 7152/75 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57580>> (accessed: 20.04.2020).

тування, викладене в Окремій спільній думці (що не збігається із позицією більшості) суддів Зекії, Кремони, Тора Вільямссона, Лагергрена, Сера Вінсента Еванса, Макдоналда, Бернхардта і Герсінга. Зазначені судді дійшли висновку, що перше речення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції містить гарантію права приватної власності. Це положення у загальних словах захищає людину та приватних юридичних осіб від втручання у мирне володіння своїм майном. Однак сучасні держави зобов'язані, дотримуючись інтересів суспільства, регулювати порядок використання приватного майна в багатьох аспектах. Право власності та використання власності завжди пов'язані з існуючими соціальними потребами та обов'язками¹⁴.

Враховуючи, що практика ЄСПЛ є важливим джерелом для національного правосуддя, незабаром в Україні може постати запитання: чи можна вважати реалізацію органами виконавчої влади та місцевого самоврядування своїх повноважень щодо відчуження земельних ділянок, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, чи встановлення обмежень прав на землю втручанням у право власності і порушенням ст. 1 Першого протоколу до Конвенції?

Висновки. Таким чином, доктринальна невизначеність у розумінні власності на землю породжена класичними дилемами в земельному праві: право власності на землю слід розуміти з погляду емпіричних фактів, юридично визнаних прав чи вирішальне значення має розподіл суспільної користі? Вважаємо, що настав час переосмислити концепцію права власності на землю, змінивши ракурс із ринкового підходу на соціально орієнтований із врахуванням обмеженості та незамінності земельних ресурсів для життя і діяльності людини – це сприятиме ефективному та екологічно збалансованому їх використанню.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Dixon M, *Modern Land Law* (Fifth edition. Cavendish Publishing Limited 2005) (in English).
2. Sydor V, *Zemelne zakonodavstvo Ukrainy: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku [Land Legislation of Ukraine: Current Situation and Development Prospects]* (Iurydychna dumka 2011) (in Ukrainian).

¹⁴ Sporrang and Lönnroth v. Sweden (n 13).

Edited book

3. Gray K and Gray S, 'The Idea of Property in Land' in Bright S and Dewar J (eds), *Land Law: Themes and Perspectives* (Oxford University Press 1998) (in English).
4. *Natsionalna paradyhma staloho rozvytku Ukrainy [The National Paradigm of Sustainable Development of Ukraine]* (Paton B zah red, 2012) (in Ukrainian).

Journal articles

5. Schlanger E and Ostrom E, 'Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis' [1992] 68 (3) *Land Economics* 250–4 (in English).

Viktoriia Sydor

AMBIVALENCE IN THE CONCEPTS
OF THE OWNERSHIP RIGHT TO LAND:
ACTUAL RIGHT, LEGAL ABSTRACTION OR RESPONSIBILITY?

ABSTRACT. Progressive development of the doctrine of land law in Ukraine is impossible without reviewing the current concepts of the ownership right to land, ties and relations between an individual and land which reflect the main content of the processes inherent in the balanced socio-economic and environmental development. Today's challenges associated with a prospective lifting of the moratorium on agricultural land alienation, establishment of latifundia and removal of restrictions with regard to who the owners may be require a constructive and adequate response.

The purpose of the article is to analyze the approaches existing in common and continental law countries to the understanding of the ownership right to land, and also to present the author's own vision of the concept which would be most acceptable for the legal system of Ukraine, with due regard for the national strategy of the State's sustainable development and the special status of land as the main national wealth.

The study analyzes the empirical approach used in common law countries to the understanding of the ownership right to land. The author characterizes the abstract concept peculiar to continental law countries, according to which land ownership is perceived as a legally recognized and consolidated fact.

The author concludes that legal interests of various actors participating in land relations can often contradict each other, and thus it is increasingly important whether land legislation can maintain the balance of such interests. This is achieved via intervention by the State aimed at ensuring compliance with the principle of priority of public interests over private ones. Rational and fair distribution of public benefit of land is achieved via certain restrictions on land owners and land users established by the State with the purpose of ensuring the well-being of all citizens. The author substantiates that the concept of the ownership right to land as mutual responsibility of a citizen and the State has good perspectives, since the ownership right to land as a limited natural resource is always associated with social needs and responsibilities.

KEYWORDS: land; ownership right; land relations; actual ownership; legal abstraction; case law; restrictions of rights; public benefit; responsibility.