

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Резюмуючи розглянуті авторами цього тематичного випуску журналу методологічні, науково-теоретичні, конституційні, законодавчі основи та практичні проблеми сучасного стану, тенденцій і перспектив розвитку земельного права та законодавства у правовій системі України, можна зробити такі узагальнення.

У розвитку доктрини земельного права України настає нова епоха науково-теоретичного осмислення і дослідження суспільних та державно-правових явищ у сфері здійснення прав на землю, використання й охорони землі з огляду на сучасні зміни у природі, економіці, суспільстві та державах на глобальному, міжнародному, національному, регіональному і місцевому рівнях, що зумовлює до необхідності перегляду усталених у теорії земельного права ідей, поглядів, концепцій на юридичну природу сучасного земельного права і законодавства та поступового переходу до нової парадигми правового регулювання земельних і поєднаних із ними інших суспільних відносин з огляду на взяті Україною зобов'язання з реалізації Цілей Сталого Розвитку (далі – ЦСР) до 2030 р. (Володимир Носік “Земельне право і законодавство України: системна криза чи зміна парадигми в умовах реалізації Цілей Сталого Розвитку в Україні до 2030 року?”).

У сучасних умовах земельно-правову доктрину доцільно розглядати як різновид правової доктрини, яка є її системоутворюючим елементом, теоретико-методологічним фундаментом правової системи, джерелом (формою) земельного права, що формується на підставі основоположних універсальних учень юристів у сфері земельного права, що становлять наукову цінність, підтримуються правничою спільнотою, служать підставою для офіційного визнання державою (легітимації) доктрини, втілення у суспільній свідомості. Крім того, спираючись на її положення, встановлюються стратегічні напрями державної земельної політики, перспективи подальшого розвитку земельного законодавства, його екологізації, науково обґрунтовуються концептуальні підходи до вирішення проблем (як наукових, так і практичних) земельного права. Зараз доцільно вести мову про інтеграцію національної земельної політики з екологічною, узгодження їх на всіх рівнях. Становлення земельно-правової доктрини – складний процес і багатоаспектна проблема не лише з юридичного, а й із соціально-економічного та політичного погляду, оскільки впливає на право власності на землю, використання і розподіл доходів від її експлуатації. З огляду на це земельна правова доктрина має забезпечити: гарантування права власності на землю (та інші природні ресурси й комплекси); вироблення державної земельної політики; прискорення

правотворчого процесу, рекодифікації земельного законодавства в контексті євроінтеграційних вимог; обрання векторів розвитку (так званої “дорожньої карти”) земельного права і законодавства; комплексне управління земельними та іншими природними ресурсами тощо (АНАТОЛІЙ ГЕТЬМАН, ГАННА АНІСІМОВА “Теоретико-методологічні засади формування національної доктрини земельного права”).

Розбудова ефективного організаційно-правового механізму публічного управління у сфері використання та охорони земель є одним із ключових завдань новітньої земельної реформи у державі, і наразі воно не може вважатись виконаним. Публічне управління щодо земельних ресурсів є сферою, яка, з одного боку, безпосередньо залежить від принципів, закріплених у державній земельній та екологічній політиці, а з другого – підпорядкованою існуючим підходам щодо розбудови системи центральних органів виконавчої влади зокрема та системи органів публічної адміністрації у державі загалом, які не вирізняються стабільністю, виваженістю і послідовністю. Це негативно впливає на поточний перебіг земельної реформи в Україні, стан земельних ресурсів і довкілля загалом. У зв'язку з цим варто зосередити увагу на питаннях співвідношення та взаємодії різних рівнів правового забезпечення земельно-управлінських відносин, які сьогодні суттєво актуалізувались, по-перше, незавершеністю конституційного забезпечення реформи адміністративно-територіального устрою держави та децентралізації, по-друге, необхідністю визначення чіткої кореляції між нормами адміністративного та земельного права в окресленій сфері. Вбачається, що взаємодія норм земельного й екологічного права як норм спеціальних із загальним адміністративно-правовим інструментарієм щодо публічного управління у земельній сфері має бути винятково паритетною (із пріоритетом у випадку колізій перших), і ні про яке поглинання земельного права адміністративним не може йтися. Відтак існує нагальна необхідність вироблення єдиних (принаймні максимально узгоджених) підходів до визначення переліку функцій публічного управління у поземельній сфері з подальшим втіленням отриманих теоретичних результатів у нормотворчих пропозиціях, спрямованих на подолання інституційної нестабільності як однієї з ключових вад системи публічного управління щодо земель, зокрема й у контрольно-наглядовій сфері (ОЛЕКСАНДР БОНДАР “Публічне управління у сфері використання та охорони земель в Україні: актуальні проблеми правового та інституційного забезпечення”).

Неупереджений аналіз приписів чинного Земельного кодексу України (далі – ЗК України) наочно підтверджує методологічне значення земель-

них ділянок, категорії земель у складі земель України як визначальних, об'єктивних системоутворюючих чинників кодифікації та консолідації земельного законодавства України через підготовку і прийняття у розвиток приписів Конституції України спеціального закону у формі Кодексу законів про землі в Україні. Зокрема, через консолідацію у ньому спеціального розділу “Форми переходу прав на земельні ділянки, в тому числі сільськогосподарського призначення”, приписи якого б чітко врегулювали підстави, права, зобов'язання уповноважених осіб щодо юридичних можливостей громадян України, юридичних осіб сільськогосподарського профілю набувати за встановленими процедурами земельні ділянки з категорії земель сільськогосподарського призначення, як пріоритетної складової основного національного багатства України у разі необхідності через успадкування, дарування, поділ, виділ інших форм відчуження “переходу прав” відповідно до вимог такого Закону. Варто, щоб зазначений законопроект стимулював ефективне використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення, забезпечував збереження ґрунтів, безпечне використання пестицидів та агрохімікатів, вирощування високоякісної безпечної та органічної сільськогосподарської продукції, на рівні вимог показників відповідності, містив правові можливості її реалізації на внутрішньому та зовнішньому ринках країн Європейського Союзу відповідно до технічних регламентів, нормативів і стандартів Євросоюзу, вимог Світової організації торгівлі, для чого приписи такого Кодексу бажано, щоб містили також норми щодо стимулювання державою зазначеної діяльності за раціональне й ощадливе використання цих земель та окремих земельних ділянок (Володимир Андрійцев “Наукова доктрина формування сучасної системи земельного законодавства і права за об'єктами земельних правовідносин: методологічні аспекти”).

У розвитку земельного законодавства України періоду земельної реформи простежуються такі основні його напрями, як деколективізація сільськогосподарського землекористування, приватизація земель, держкомземоцентризм, дерегуляція правового регулювання земельних відносин та децентралізація влади у сфері управління земельними ресурсами. Якщо перші два напрями були закладені у “стартовий план” правового забезпечення вітчизняної земельної реформи, то решта три були спричинені певними відхиленнями від цивілізаційних стандартів правового регулювання земельних відносин. Так, через абсолютизацію ролі держави й адміністративно-правових важелів у реформуванні земельних відносин у земельному законодавстві України сформувався такий напрям його розвитку, як держкомземоцентризм, за якого значна частина зе-

мельних правовідносин виникає, змінюється та припиняється за наявності згоди посадових осіб державних органів земельних ресурсів. Саме держкомземоцентризм спричинив корупційність сфери земельних відносин в Україні. Необхідність подолання його наслідків зумовила формування у земельному законодавстві України таких напрямів розвитку, як дерегуляція та децентралізація. Отже, тенденції розвитку земельного законодавства України дають підстави для висновку про те, що її метою та, відповідно, критерієм завершення є не тільки запровадження ринку сільськогосподарських земель, а й перехід від адміністративно-планових методів регулювання земельних відносин за принципом “згори – донизу”, за яких домінують повноваження органів державної влади, до притаманної правовій державі системи правового регулювання земельних відносин, основу якого становить забезпечення пріоритету прав і законних інтересів особи, територіальної громади та суспільства, які має забезпечити держава (Павло Кулинич “Земельне законодавство України періоду земельної реформи: основні тенденції розвитку”).

Зміна парадигми правового регулювання земельних відносин відповідно до Конституції України у контексті реалізації ЦСР із необхідністю потребує перегляду системи та структури земельного законодавства з огляду на заплановані заходи з рекодифікації цивільного законодавства України. У зв’язку з цим вбачається за доцільне запропонувати можливі шляхи оновлення земельного законодавства. По-перше, необхідно переглянути всю систему земельного законодавства на предмет відповідності його Конституції України. По-друге, відмовитися від подальшого розроблення і прийняття кодифікованого земельного закону у формі Земельного кодексу, оскільки через незавершеність земельної реформи чинний ЗК України не виконує своєї кодифікаційної функції. По-третє, варто відмовитися від прийняття законів, які пропонуються розробити і прийняти відповідно до чинного ЗК України. По-четверте, відповідно до Конституції України розробити і прийняти такі основоположні закони: Про власність на землю Українського народу, Про використання землі в Україні, Про охорону землі як основного національного багатства Українського народу, Про державне регулювання земельних відносин у ринкових умовах. При цьому не заперечується прийняття, у разі потреби, деяких функціональних законів із питань регулювання земельних відносин.

Розбудова предмета, системи, структури земельного права і законодавства має базуватися на імперативних положеннях норм статей 13 і 14 Конституції України щодо здійснення права власності на землю Українського народу й охорони землі як основного національного багатства,

у яких кожному громадянину України гарантується можливість рівного доступу до використання землі за її функціональним призначенням на основі забезпечення балансу приватних і суспільних інтересів, створення умов для якісного життєвого середовища, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, продовольчу безпеку, реалізації соціальної функції права власності на землю з метою подолання бідності, запобігання голоду, збереження екологічних систем, досягнення інших ЦСР (Володимир Носік “Земельне право і законодавство України: системна криза чи зміна парадигми в умовах реалізації Цілей Сталого Розвитку в Україні до 2030 року?”).

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 підходу ринкового на підхід соціально орієнтований із врахуванням обмеженості та незамінності земельних ресурсів для життя і діяльності людини – це сприятиме ефективному та екологічно збалансованому їх використанню (Вікторія Сидор “Амбівалентність концепцій права власності на землю: фактичне право, юридична абстракція чи відповідальність?”).

Здійснення права власності на землю відповідно до Конституції України потребує вирішення теоретичних і практичних проблем набуття, реалізації та захисту права спільної власності на земельні ділянки.

Об'єктом права спільної часткової власності сформована об'єднана земельна ділянка стає виключно з моменту її формування та державної реєстрації права власності на неї. Об'єднання двох і більше земельних ділянок, які раніше були сформовані, зумовлює припинення існування первинних ділянок як самостійних об'єктів. Створення об'єднаної єдиної земельної ділянки як об'єкта права спільної часткової власності передбачає присвоєння їй окремого кадастрового номера, на основі використання якого здійснюється ідентифікація земельної ділянки та забезпечується максимальна інформативність щодо неї. У результаті об'єднання двох чи більше земельних ділянок створюється єдиний об'єкт права спільної власності, а об'єднані злиттям земельні ділянки вважаються такими, що припинили своє існування. Їхні кадастрові номери анулюються з моменту внесення відповідних змін до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Землевпорядна справа щодо об'єднання земельних ділянок передається виконавцем робіт для проведення державної реєстрації прав заявників на об'єднану земельну ділянку. З моменту державної реєстра-

ції права спільної часткової власності на об'єднану земельну ділянку остання виступає єдиним і самостійним об'єктом зазначеного права, що перебуває у власності декількох співвласників (Михайло Шульга “Право спільної часткової власності на земельну ділянку в земельно-правовій доктрині України”).

Земельна ділянка є об'єктом, який може описуватися різними способами: за допомогою переліку поворотних точок межі в базі даних, межових знаків на місцевості, посилання на поштову адресу та площу тощо. Однак і при описі земельної ділянки в базах даних (реєстрах), і при її відображенні на місцевості неминуче траплятимуться похибки та помилки. З огляду на це будь-який опис земельної ділянки не потрібно абсолютизувати, оскільки можуть бути так звані “накладки” земельних ділянок. Якщо цю проблему не вдається вирішити у безспірному порядку, належним способом захисту у таких випадках є віндикація. На підставі рішення суду про задоволення віндикаційної вимоги відповідні зміни мають вноситися до Державного земельного кадастру (Анатолій Мірошніченко “Земельна ділянка як об'єкт права: абстракція чи реальність?”).

При цьому залучення висновку судового експерта при розгляді земельних спорів як у судовому, так і у позасудовому порядку сприятиме об'єктивному розгляду такого спору, адже без спеціальних знань судового експерта встановлення відповідних фактів та обставин є у багатьох випадках неможливим (Артем Ріпенко “Судова експертиза у вирішенні земельних спорів щодо використання земель для містобудівних потреб: проблеми теорії та практики”).

Правова регламентація відносин права спільної власності на земельну ділянку, зокрема спільної часткової власності на цей об'єкт природи цивільним і земельним законодавством України, зумовлює необхідність визначати співвідношення між відповідними нормами названого законодавства. У цьому разі має йтися про загальне (цивільне) та спеціальне (земельне) законодавство. Саме норми останнього мають здійснювати повне та детальне унормування відповідних відносин і визначати правовий режим цієї власності з урахуванням особливостей земельної ділянки як об'єкта права (Михайло Шульга “Право спільної часткової власності на земельну ділянку в земельно-правовій доктрині України”).

Відповідно до ч. 2. ст. 13 Конституції України кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Це означає, що громадяни України всіх національностей мають рівні можливості у доступі до використання землі та інших природних ресурсів на різних правових титулах, зокрема: праві власності,

праві оренди, праві постійного користування та в інших правових формах. У зв'язку з цим актуальними для практики правового регулювання земельних відносин постають питання використання землі на засадах державно-приватного партнерства в умовах концесії.

Концесія як форма підприємницької діяльності об'єктивно властива використанню природних об'єктів та їх ресурсів. У сучасному українському законодавстві концесійна діяльність поступово відроджується. Про це, зокрема, свідчить прийняття нового Закону України "Про концесію" та радикально оновлені положення чинного ЗК України щодо використання земельних ділянок для здійснення державно-приватного партнерства, зокрема й на основі концесії. На відміну від класичного орендного землекористування, концесійне використання земельних ресурсів є особливим видом строкового володіння і користування земельними ділянками державної або комунальної власності, що здійснюється на підставі концесійного договору. Проте не всі суб'єкти – учасники концесійних відносин, що зазначені в Законі України "Про концесію", можуть виступати як концесієдавці земельних ділянок. Ними можуть бути лише представники власника землі в особі державних органів або органів місцевого самоврядування, які уповноважені надавати земельні ділянки державної або комунальної власності у користування, зокрема й передавати їх у концесію за рішеннями відповідних представницьких органів. Концесіонерами у концесійних відносинах, зокрема використання земельних ділянок для здійснення державно-приватного партнерства на основі концесії, можуть бути юридичні особи, які отримали відповідно до закону об'єкти у концесію та виступають стороною концесійного договору. Концесіонерами щодо землекористування можуть бути також господарські об'єднання, холдингові компанії та інші господарські структури, підприємства, установи, організації та господарські товариства, які є правосуб'єктними щодо участі у земельних відносинах. Незважаючи на те, що земельні ділянки надаються приватному партнеру (концесіонеру) в оренду для здійснення державно-приватного партнерства, зокрема на засадах концесії, це не виключає можливості надання концесіонеру земельної ділянки, що належить на праві приватної власності, у строкове володіння і користування. Проте така земельна ділянка може надаватися лише на підставі договору оренди. Отже, концесіонер може володіти і користуватися земельними ділянками як на підставі договору концесії, так і на підставі договору оренди (Ілля КАРАКАШ "Право концесійного землекористування: проблеми відродження і перспективи розвитку").

Право постійного користування земельною ділянкою займає самостійне місце в системі речових прав на землю. Потребує невідкладного

вирішення проблема “переведення” цього права, отриманого за раніше чинним земельним законодавством особами, які нині не можуть отримати земельні ділянки на підставі такого речового права, у нормативно закріплені речові права на землю – право власності або право оренди землі. При цьому слід надати право постійним землекористувачам самостійно визначати, на якому речовому праві вони продовжуватимуть використовувати відповідні земельні ділянки. Також слід вдосконалити правове регулювання державної реєстрації права постійного користування земельними ділянками, зокрема отриманого відповідними особами за раніше чинним законодавством (Віталій Уркевич “Право постійного користування земельною ділянкою: проблеми теорії та практики”).

На розвиток доктрини земельного права України безпосередній вплив має судова практика з вирішення земельних спорів, під час якої відбувається формування правових позицій з метою забезпечення єдності та стабільності у реалізації Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), норм чинного земельного та поєднаного з ним іншого національного законодавства України.

Конвенція хоча й не містить положень про захист “земельних” прав, однак у ст. 1 Першого протоколу до Конвенції визначено, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. При цьому поняття “майно” є автономним та охоплює як “наявне майно”, так і активи, зокрема й позови чи скарги, щодо яких заявник може стверджувати, що він або вона має, принаймні, “законне очікування” на їх отримання. Розглядаючи справи із земельно-правовим елементом за участю України, Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) констатував порушення як Конвенції, так і ст. 1 Першого протоколу до неї. При цьому аналіз зазначених рішень дає змогу стверджувати про застосування декількох концептуальних підходів: матеріальні активи, такі як борги, щодо яких заявник може заявляти щонайменше “законне сподівання” стосовно їх фактичного отримання, можуть охоплюватися поняттям “майно”, яке наведене у ст. 1 Першого протоколу до Конвенції; виконання остаточного рішення, ухваленого судом, становить невід’ємну частину “суду” в розумінні положень ст. 6 Конвенції, а тривале невиконання національними органами судового рішення, ухваленого не на їхню користь, становить, за загальним правилом, порушення цього положення, та, відповідно, позбавляє положення п. 1 ст. 6 Конвенції їх корисної дії; у контексті скасування помилково наданого права на майно принцип “належного урядування” може не лише зобов’язувати державні органи діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й вимагати виплати



ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові; необхідною умовою позбавлення майна є дотримання балансу між загальним інтересом і вимогами щодо захисту індивідуальних основоположних прав, а отже, позбавлення майна без компенсації його реальної вартості є порушенням такого балансу та покладає надмірний тягар на заявника; абсолютна заборона в Україні продажу або будь-якого іншого способу відчуження земель сільськогосподарського призначення (мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення) порушує положення Конвенції та не відповідає практиці ЄСПЛ; ст. 1 Першого протоколу до Конвенції вимагає, щоб будь-яке втручання державних органів у мирне володіння майном було законним, тобто повинно мати правові підстави у національному законодавстві (Тетяна Дроботова “Рішення Європейського суду з прав людини проти України: земельно-правовий аспект”).

*За редакцією  
координаторів актуальної теми  
“Доктрина земельного права України”  
доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України,  
проректора з наукової роботи  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
АНАТОЛІЯ ГЕТЬМАНА*

*доктора юридичних наук, професора,  
члена-кореспондента НАПрН України,  
завідувача кафедри земельного та аграрного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ВОЛОДИМИРА НОСІКА*