



КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В УКРАИНЕ

Иван КОСТЯШКИН,

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой трудового, земельного и хозяйственного права юридического факультета
Хмельницкого университета управления и права

Summary

The particular Ukrainian Constitutional principles are researched in the article as the basic principles in the field of legislative support mechanism for implementation the social function of land ownership in Ukraine. The article defines the constitutional principles that found legal understanding of implementation land ownership right. The separate blocks of legal regulation are offered to implement the relevant constitutional principles. The author analyzes the principle of balance between the public interest and private interest in the private land ownership. When private owners possess with the main national wealth, as the result the great social effect is achieved.

Key words: social function, land ownership, Constitutional principles, legal mechanism of ownership.

Аннотация

В статье исследуются отдельные положения Конституции Украины как базовые принципы в сфере законодательного обеспечения правового механизма реализации социальной функции права собственности на землю в Украине. Определено содержание конституционных принципов, закладывающих основы правового понимания осуществления права собственности на землю. Предложены отдельные блоки правового регулирования с целью реализации соответствующих конституционных принципов. Автор анализирует принцип соблюдения баланса между интересами общества и интересами отдельных его членов в отношении частной собственности на землю, когда через владение основным национальным богатством частным владельцем достигается высокий социальный эффект.

Ключевые слова: социальная функция, право собственности на землю, конституционные принципы, правовой механизм собственности.

Постановка проблемы. Формирование института права собственности на землю в Украине в контексте обеспечения его социальной функции требует особого внимания к базовым методологическим задачам, на которых соответствующее право призвано выстраиваться. Такими основами, бесспорно, выступают правовые принципы, способные обеспечить согласование частных интересов и гарантировать реализацию общественно важных потребностей в использовании земли на условиях развития различных форм собственности на нее.

Актуальность темы исследования. Роль и значение принципов на этапе завершения процессов реформирования в земельной сфере и становления полноценного института собственности на землю трудно переоценить, ведь принципы земельного права определяют основные направления формирования механизма правового регулирования в соответствующей сфере, отражают правовую культуру, которая сформировалась на соответствующем этапе развития цивилизационного

процесса, определяя правосознание граждан, их стремление в формировании «земельного строя». Одновременно принципы земельного права, по утверждению В.В. Носика, является положительным обязательством субъектов и поэтому они определяют социальную направленность правовых норм в механизме правового регулирования земельных отношений [1, с. 21; 2, с. 147]. Стоит согласиться с П.Ф. Кулиничем, который утверждает, что одной из ключевых, первоочередных задач правовой науки является формирование принципов как восходящих положений, основополагающих начал, руководящих идей формирования права, призванного вывести правовое регулирование данных общественных отношений на уровень потребностей современной жизни украинского общества [3, с. 106].

Состояние исследования. Значительный вклад в исследование принципов земельного права в Украине внесли труды В.И. Андрейцева, А.Г. Бобковой, В.М. Ермоленка, П.Ф. Кулинич, А.И. Некрасова, А.М. Мирошниченка, В.В. Носика,

В.И. Семчика, В.Д. Сидор, Н.И. Титовой, Н.В. Шульги и других. Кроме того, специальное исследование в данной сфере предложил В.В. Кныш, детально проанализировав отраслевые принципы земельного права в своей диссертационной работе [4, с. 11]. Однако актуальность этих вопросов в свете становления нового земельного законодательства и завершения земельной реформы только растет, требуя отдельного подхода к анализу базовых фундаментальных основ формирования и осуществления права собственности в контексте его социальной функции.

Учитывая значение земли как основного национального богатства и объекта права собственности народа, в Украине наблюдается тенденция конституционализации земельного права, заключающаяся в закреплении конституционно-правовых начал в регулировании земельных отношений. Такие принципы находят продолжение и развитие в отраслевых принципах, сохраняя при этом свое самостоятельное значение как первоисточника для формирования отраслевых норм права. Этот процесс,



по мнению В.Д. Сидор, положительно влияет на развитие правовой системы, поскольку переносит на конституционный уровень земельные отношения, исключает произвольное изменение государством основных принципов их правового регулирования [5, с. 52].

Цель статьи. Обеспечение социальной функции права собственности на землю требует определения прежде всего конституционных основ формирования массива соответствующего правового регулирования, учитывая объект, представляющий общенациональный интерес, что и будет определять цели и содержание нашего исследования.

Изложение основного материала. Конституция Украины [6] закрепляет верховенство прав и свобод человека как главную обязанность государства (ст. 3). Указанный принцип в своей основе опирается на методологическое обоснование права как уникального социального регулятора, который призван обеспечить необходимые условия жизнедеятельности человека, гарантировать его безопасность и защиту, возможность полноценного развития и реализации его интересов. Такой подход предусматривает обеспечение равных возможностей в осуществлении своих прав всеми людьми, что, безусловно, требует установления таких правил поведения, которые бы обязывали не только государство, но и граждан соблюдать права других лиц. Ключевые позиции, направленные на обеспечение соответствующего принципа, имеют особое значение в контексте осуществления социальной функции права собственности на землю. Ведь личность со всей совокупностью естественных прав, определяющих условия ее жизнедеятельности, поставлена на центральное место в системе правового регулирования, а следовательно, другие отношения, в том числе земельной собственности, являются подчиненными и ни при каких условиях не должны нарушать право человека на жизнь, безопасную окружающую среду. Более того, право собственности на землю призвано обеспечить продовольственную безопасность в государстве, оно не может ограничивать свободу пере-

движения или удовлетворения ряда рекреационных, оздоровительных и эстетических потребностей, которые могут быть реализованы в процессе осуществления права общего землепользования. Следовательно, правовое регулирование экологических или экономических отношений должно происходить таким образом, при котором человек и его права были бы надежно защищены. При этом социальная функция земельной собственности ни в коем случае не может быть определена лишь рамками определенных ограничений или запретов. Социальная функция права собственности должна основываться на функциональном назначении земли, обеспечивать экологические, экономические, эстетические, рекреационные, коммуникативные и все другие потребности человека, которые создают приемлемые условия ее жизнедеятельности. Поэтому правовое регулирование в отношении собственности на землю может происходить, когда максимально удовлетворяются потребности частного владельца и одновременно реализуются общественные интересы от использования земель. Соответствующее правовое регулирование включает правомочия собственника земельного участка, определение особого порядка осуществления права собственности через институты целевого назначения земель, планирования и зонирования территории, рационального землепользования, ограничения прав собственности.

Учитывая особое социально-экономическое значение земель в обеспечении соответствующих прав граждан, реализация принципа приоритета прав человека порождает норму-принцип, по которой право собственности на землю гарантируется (ст. 14 Конституции Украины [6]). Содержание данного принципа можно рассматривать как в узком, так и в широком смысле. В частности, широкое значение данного принципа включает гарантии приобретения права собственности на землю, свободу осуществления соответствующего права, возможность свободного распоряжения земельным участком и наличие эффективного механизма защиты такого права. Стоит со-

гласиться с В.В. Носиком в том, что признанная в обществе земельная собственность и гарантированное право частной собственности на нее является экономической и юридической основой свободы [1, с. 23]. Указанная формула определяет социальное содержание права собственности на землю и требует формулировки как основных положений функционирования соответствующего института, так и механизмов на конституционном и законодательном уровне с целью построения социального и правового государства в Украине. В частности, согласно ст. 41 Конституции Украины «каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, результативной своей интеллектуальной, творческой деятельностью. Право частной собственности приобретается в порядке, определенном законом. Никто не может быть противоправно лишен права собственности. Право частной собственности является нерушимым. Принудительное отчуждение объектов права частной собственности может быть применено только как исключение по мотивам общественной необходимости, на основании и в порядке, установленных законом, и при условии предварительного и полного возмещения их стоимости» [6].

Одной из важных гарантий социальной функции следует рассматривать доступность права собственности на землю лиц, желающих работать на земле, которая предусматривает особый порядок распределения и перераспределения земель и должна обеспечить равные возможности доступа к землям лиц, способных ее использовать в качестве средства производства сельскохозяйственной продукции. Такое распределение должно удовлетворять общественные интересы в производстве качественной и доступной сельскохозяйственной продукции вследствие эффективной и конкурентно-способной деятельности их владельцев через собственное трудовое участие в производстве такой продукции. Способность и эффективность такого подхода можно проследить на примере исторического опыта, в частности положительных последствий Столы-



пинской аграрной реформы, периода новой экономической политики, имевшей место в двадцатых годах прошлого века в европейских реалиях сельскохозяйственного производства, которое защищает собственно товаропроизводителя и надежно противостоит формированию латифундий в земельных отношениях. Реализация данного принципа на современном этапе реформирования земельных отношений происходит через механизмы бесплатной приватизации земель и свободу договоров в сфере приобретения прав на землю, однако правовое регулирование таких процедур не является совершенным, а потому не в полной мере обеспечивает права и интересы граждан в соответствующей сфере.

Важным обеспечением конституционного положения относительно верховенства прав человека и гарантирования права собственности на землю является следующая конституционная норма-принцип, предусматривающая ответственность государства перед человеком за свою деятельность (ст. 3 Конституции Украины [6]). Указанный принцип гарантирует социальную функцию права собственности на землю и определяет не только цели деятельности государства, направленные на обеспечение прав человека, но устанавливает обязывающий характер такой деятельности и негативные последствия в случае нарушения прав и свобод человека, в том числе права собственности на землю. Согласно ст. 56 Конституции Украины каждый имеет право на возмещение за счет государства или органов местного самоуправления материального и морального вреда, причиненного незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц при осуществлении ими своих полномочий [6]. Благодаря такому подходу обеспечивается баланс частных и общественных интересов в осуществлении права собственности в отношении нее. Ведь в данном случае законодательная возможность вмешательства государства в осуществление собственниками своих правомочий

ограничена ответственностью уполномоченных органов в случае превышения предоставленных им полномочий. Развитие соответствующих положений имеет место в ст. ст. 154, 155 Земельного кодекса Украины [7], где, в частности, определено, что на органы исполнительной власти, органы местного самоуправления возлагается ответственность за вред, причиненный их неправомерным вмешательством в осуществление собственником полномочий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком.

Руководствуясь данным принципом, должно происходить формирование правового обеспечения и гарантирования отношений собственности на землю, когда государство не просто не может ограничивать владельца, но фактически выступает надежным гарантом его прав, восстанавливая его материальные потери в случае причинения вреда, вызванного неправомерным вмешательством или вредным воздействием.

Уникальным по своему социальному содержанию является конституционный принцип, определяющий народ единственным источником власти в Украине (ст. 5 Конституции Украины [6]). Именно народ наделен всей полнотой власти, и только он через определенные формы прямой и опосредованной демократии определяет земельную политику в государстве в целом и правовое регулирование отдельных форм собственности на землю в частности. Народ формирует и удерживает органы для обеспечения собственных интересов в пределах определенного правового поля. В соответствии с положениями п. 7 ст. 92 Конституции Украины «исключительно законами Украины определяется правовой режим собственности» [6] (в т. ч. и правовой режим собственности на землю). Следовательно, Верховная Рада Украины как орган представительного народовластия должна обеспечить такой механизм правового регулирования отношений собственности на землю, который бы отражал существующие объективные потребности и интересы всего народа, сохраняя при этом возможность государственного вмешательства или применения

принудительных мер только в случае посягательства на качественные свойства земель как места жизнедеятельности человека. В свою очередь органы государственной власти и местного самоуправления должны обеспечить доступные процедуры получения земельного участка конкретным гражданином, вспомогательный характер правоотношений при осуществлении им своих прав, стимулирование его к рациональному и эффективному использованию земель. При этом важным является формирование механизма государственной власти, которая бы носила не просто партнерский характер в отношении собственности на землю, а осуществляла бы определенные обслуживающие функции с целью обеспечения наиболее благоприятных условий ведения сельскохозяйственного производства.

Учитывая положения Конституции Украины о том, что земля является объектом права собственности украинского народа (ст. 13), можно сформулировать принцип приоритета права собственности на землю украинского народа. Такое право собственности распространяется на все земли в пределах территории Украины и является продолжением конституционного принципа, что провозглашает единственным источником власти украинский народ. Так, именно народ вследствие тысячелетней истории войн, голодоморов, издевательств и революций является единственным источником власти и владельцем земель и природных ресурсов, концентрированных в пределах государственной границы. Однако, передавая часть своих властных полномочий органам государственной власти и местного самоуправления, народ подобным образом через свой представительный орган – Верховную Раду Украины (который не является самостоятельным субъектом права собственности) – определяет наиболее приемлемые формы использования земель, закрепляя соответствующий субъектно-объектный состав в отношениях собственности на землю (объектом которой выступает, как правило, земельный участок), права и обязанности собственников земли, которые равны



перед народом или актами его опосредованного волеизъявления – законами. Такое право собственности, безусловно, ограничено по сравнению с правом собственности народа, который через свой представительский орган определяет и случаи прекращения права на земельный участок. Указанный принцип имеет особое значение для обоснования социальной функции права собственности на землю, поскольку весь механизм правового регулирования отношений собственности на землю направлен на оптимальное обеспечение интересов всего украинского народа. Поэтому определенные законодателем формы собственности на землю или их субъектно-объектный состав дают возможность удовлетворять частные потребности владельца земельного участка, достигая наивысшего социального эффекта.

Одним из ключевых конституционных принципов, обеспечивающих социальную функцию права собственности на землю, является положение, по которому земля является основным национальным богатством (ст. 14 Конституции Украины [6]), что нашло свое формальное закрепление и в ст. 1 Земельного кодекса Украины, однако требует определения соответствующего правового механизма. Указанная норма является базовой конституционной нормой – принципом, определяющим социальную функцию права собственности на землю, поскольку обуславливает обязывающий характер права собственности на объект, являющийся общенациональным достоянием, а потому его использование должно обеспечивать частные и общественные интересы при условии сохранения такого объекта и его свойств для следующих поколений. Соответствующее конституционное положение, утверждает П.Ф. Кулинич, следует рассматривать как конституционную предпосылку формирования социальной функции права собственности на землю, в том числе формирования «охранного» содержания всех без исключения институтов права, касающихся регулирования земельных отношений, включая и отношения права собственности на землю [3, с. 233].

Исследуемый конституционный принцип следует анализировать только в комплексе с нормами-принципами, поскольку земля находится под особой охраной государства и обязательственного содержания собственности (ст. ст. 13, 14 Конституции Украины [6]). Ведь, выступая основным национальным богатством, земля должна быть защищена от любых неправомерных посягательств, обусловленных не только уничтожением земельного участка или его самовольным захватом, но и ухудшением его свойств, что должно предусматривать специальный порядок использования, а в определенных случаях и прекращения прав на такой земельный участок. Соблюдение данного принципа предполагает необходимость четкой фиксации стандартов и нормативов, предусмотренных специальным законодательством с целью сохранения свойств земель.

Трактовка земли как основного национального богатства, которое находится под особой охраной государства, и обязывающее содержание собственности на землю обуславливает в свою очередь формулировку таких принципов земельного права, как обеспечение рационального использования и охраны земель, устойчивого использования земель и приоритета требований экологической безопасности. Названные принципы земельного права направлены на сохранение природных свойств земель и недопущение вредного влияния как на сам земельный участок, так и на окружающую среду. Такие принципы носят обязывающий характер, поскольку определяют некоторые приоритеты и ограничения, применяемые при использовании земель с целью их сохранения и восстановления, что одновременно способствует получению стабильно высоких результатов сельскохозяйственного производства, а следовательно, удовлетворяет как общественные, так и частные интересы от использования национального богатства.

Выводы. Проведенный анализ конституционных основ правового регулирования собственности в земельной сфере позволяет сформулировать отдельные принципы, которые

являются ключевыми для определения и реализации социальной функции права собственности на землю в Украине. Среди таких, в частности, стоит выделить следующие:

– принцип верховенства прав и свобод человека в отношениях собственности на землю предусматривает обеспечение социальной функции таким образом, когда максимальное удовлетворение потребностей частного собственника нормативным порядком сочетается с потребностями других членов общества, включая обеспечение права на безопасную окружающую среду, продовольственную безопасность, реализацию права общего землепользования в сфере рекреационных, эстетических, оздоровительных, коммуникативных и других потребностей;

– принцип обеспечения права собственности включает гарантии приобретения права собственности на землю, свободу осуществления соответствующего права, возможность свободного распоряжения земельным участком и наличие эффективного механизма защиты такого права;

– принцип исключительной роли народа как единственного источника власти в Украине, что предполагает согласование действий государства в лице его органов всех уровней с интересами народа;

– принцип приоритета права собственности на землю украинского народа является логическим продолжением приведенных выше принципов и предусматривает производный характер различных форм собственности на землю, обусловленных волеизъявлением украинского народа средствами опосредованной демократии;

– принцип признания земли основным национальным богатством, предусматривающий ее особую охрану государством и обязывающий характер содержания собственности на неё, что положено в основу социальной функции права собственности;

– принцип соблюдения баланса между интересами общества и интересами отдельных его членов-собственников земли наиболее выразительно раскрывается в отношениях



частной собственности на землю, когда через владение основным национальным богатством частным владельцем достигается высокий социальный эффект.

Рассмотренные принципы обуславливают формирование действенного правового механизма в направлении обеспечения социальной функции права собственности на землю, который должен включать отдельные блоки правового регулирования в следующих сферах:

1) места и значения земли среди других природных ресурсов и объектов недвижимого имущества как основного национального богатства права собственности на землю украинского народа. Бесспорно, значение земли как базового природного ресурса трудно переоценить, что находит свое отражение в специальной литературе [8, с. 12; 9, с. 24; 10, с. 5–9; 11, с. 444–445]. Однако на законодательном уровне соответствующие особенности земли не являются раскрытыми в полной мере и нуждаются в расширении путем развития земельного законодательства в направлении обеспечения правового режима экологической сети, ландшафтного подхода к использованию земель, планирования и зонирования земель в противовес целевому назначению земель;

2) сочетание частных и общественных интересов в отношении собственности на землю через механизмы государственного стимулирования мероприятий в сфере охраны земель, улучшения качества земель, соблюдения агротехнических нормативов в процессе сельскохозяйственного землепользования;

3) законодательное обеспечение гарантирования земельных прав должно включать гарантии приобретения права собственности на землю, свободу осуществления соответствующего права, возможность свободного распоряжения земельным участком и наличие эффективного механизма защиты такого права; кроме того, гарантирования земельных прав должно обеспечивать общественные интересы, связанные с сохранением земли как основного национального богатства и места жизнедеятельности человека;

4) определение обязанностей землевладельцев и землепользователей с целью рационального использования основного национального богатства.

Список использованной литературы:

1. Земельне право України : [підручник] / [Г.І. Балюк, Т.О. Коваленко, В.В. Носік та ін.] ; за ред. В.В. Носіка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – 511 с.

2. Носік В.В. Юридична природа принципів земельного права в Україні / В.В. Носік // Актуальні проблеми юридичної науки : збірник тез Міжнародної наукової конференції «Дванадцяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 8–9 листопада 2013 р.) : у 4-х ч. – Хмельницький : Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2013–. – Ч. 1. – 2013. – С. 146–148.

3. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : [монографія] / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.

4. Книш В.В. Принципи земельного права України : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. / В.В. Книш. – Івано-Франківськ, 2006. – 206 с.

5. Сидор В.Д. Земельне законодавство України: сучасний стан та перспективи розвитку : [монографія] / В.Д. Сидор. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2011. – 312 с.

6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 211–212.

8. Титова Н.І. Землі як об'єкт правового регулювання / Н.І. Титова // Право України. – 1998. – № 4. – С. 12.

9. Шульга М.В. Актуальні правові проблеми земельних відносин в сучасних умовах / М.В. Шульга. – Х. : Фирма «Консум», 1998. – 224 с.

10. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизації земель в Україні : [навч.-практ. посіб.] / В.І. Андрейцев. – К. : Істина, 1999. – 320 с.

11. Право власності в Україні : [навч. посіб.] / [О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова, О.А. Підпригора, О.О. Підпригора та ін.] ; ред. О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 812 с.