

До проблеми закріплення

правового статусу держави як учасника земельних відносин власності



О. І. Настіна

кандидат юридичних наук Білоцерківського національного аграрного університету

У статті досліджено питання визначення правового статусу держави як учасника земельних відносин власності, проблеми закріплення повноважень держави і шляхи їх подолання.

Ключові слова: право власності, повноваження власника, право державної власності на землю.

В статье исследуются вопросы определения статуса государства как участника земельных отношений собственности, проблемы фиксирования полномочий государства и пути их решения.

Ключевые слова: право собственности, полномочия собственника, право государственной собственности на землю.

The article is research a questions of definition the status of state as participant of land relations of the property, problems of fixation a powers of the state and way of their decision.

Keywords: the property right, powers of the proprietor, the right of state ownership to the land.

У сучасних умовах становлення ринкових земельних відносин, завершення процесів роздержавлення землі, запровадження нової ринкової земельної політики вирішення проблеми реалізації правосуб'єктності у сфері земельних відносин власності є актуальним. Закріплення правового статусу держави як учасника земельних відносин набуває особливої актуальності, адже держава з урахуванням її особливостей є повноправним і рівноправним суб'єктом і повинна мати реальні можливості реалізації своїх прав та інтересів.

Важливе значення для вирішення поставлених цією статтею проблем мають праці таких українських вчених, як В. І. Андрейцева, О. Г. Бондара, О. А. Вівчаренка, І. І. Каракаша, П. Ф. Кулинич, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, С. І. Пересунька, В. І. Семчика та ін., що присвячені питанням державної власності та права власності на землю в Україні зокрема.

Метою цієї статті є дослідження правових проблем визначення та закріплення статусу держави як учасника земельних відносин власності задля вдосконалення державно-правового регулювання, вирішення практичних завдань і окреслення напрямків подальших наукових розвідок.

Відзначимо, що у земельних відносинах власності держава виступає суб'єктом права державної власності на землю. Стаття 13 Основного Закону вказує на здійснення від імені Українського народу прав власника органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Відповідно до статті 80 Земельного кодексу України, суб'єктом права власності на землі державної власності є держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади. З огляду на Земельний кодекс Украї-

ни, який концептуально не міг бути прийнятий з порушенням конституційних засад регулювання земельних відносин, проголошено презумпцію перебування земель в державній власності, адже у п. 1 ст. 84 ЗКУ вказано, що у державній власності перебувають усі землі України, крім земель комунальної та приватної власності. На наш погляд, таке законодавче формулювання потребує уточнення, адже склад земель державної власності має бути вичерпним і належність певної земельної ділянки до державного земельного фонду не повинна ставитись під сумнів.

У Конституції України право власності народу не ототожнюється ні з правом власності держави, ні з органами державної влади чи органами місцевого самоврядування [1, с. 267]. Норма статті 14 Основного Закону вказує, що право власності на землю набувається і реалізується державою, громадянами та юридичними особами. Саме за таким підходом й визначено суб'єктів права державної власності на землю у ст. 80 Земельного кодексу України, де суб'єктом права власності на землю проголошено державу, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади. Отже, система суб'єктів права державної власності на землю виглядає наступним чином: власник, суб'єкт права державної власності, суб'єкти реалізації права державної власності, де власник землі – це Український народ, який є титульним володільцем землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними та іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, природними ресурсами її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, що користується та розпоряджається своєю власністю, реалізуючи свої повноваження через органи державної влади та органи місцевого са-

моврядування; суб'єкт права державної власності на землю – держава, як політичне утворення, спосіб організації влади та суб'єкт права власності, який також є представницьким суб'єктом з чіткими визначеними повноваженнями і межами правосуб'єктності. Народ представлений державою, держава представлена органами державної влади, отже, народ є єдиним власником землі в Україні; держава – одним із суб'єктів права власності на землю, яка представлена органами влади; органи державної влади – суб'єктами реалізації права державної власності на землю.

Окремої наукової уваги та дослідження потребує правовий статус суб'єкта, який володіє, користується та розпоряджається землями держави, в інтересах народу та в межах повноважень органів державної влади, визначених законом. Це суб'єкт права державної власності на землю – держава.

Держава, як утворений народом політично-правовий механізм, виконує відповідні функції, що стосуються й земельних повноважень. Народ, організований в державу, не може безпосередньо здійснювати правомочності власника, оскільки для цього необхідно розробити правовий механізм і створювати відповідні державні органи, без яких таке право не може бути реалізоване [1, с. 59]. Уточнюючи такий підхід, необхідно вказати, що держава є суб'єктом права державної власності, оскільки право власності на землю належить народу, держава лише забезпечує можливості для реалізації власником землі своїх повноважень. Визначаючи державу як суб'єкта права державної власності на землю, М. В. Шульга робить висновок, що держава є складним механізмом реалізації влади в суспільстві і характеризується наявністю системи органів, які здійснюють ті чи інші функції держави [2, с. 65].

У земельно-правовій науці висловлюють думки про подвійну конструкцію державної власності, відповідно до якої за Конституцією України природні ресурси визначаються як власність народу та управління цією власністю доручається органам державної влади [3, с. 14]. Однак, на наш погляд, народ України не лише делегує повноваження управління власністю, а й весь обсяг правомочності власника – володіння, користування і розпорядження об'єктами земельної власності державі.

Цивільний кодекс України у ст. 318 суб'єктом права власності визнає Український народ та інших учасників цивільних відносин: державу Україна, Автономну Республіку Крим, територіальні громади, іноземні держави та інших суб'єктів публічного права, ототожнюючи поняття власник та суб'єкт права власності. Так, за концепцією цього нормативно-правового акта, держава є окремим учасником цивільних відносин. Земельний кодекс України у ст. 80 суб'єктом права власності на землю визнає державу, що гармонійно вписується в пропонувану систему суб'єктів права власності.

Зауважують, що держава є самостійним суб'єктом цивільних і відповідних їм земельних правовідносин [4, с. 84]. Існують і протилежні думки, за якими держава не може безпосередньо здійснювати свої правомочності власності на землю [5, с. 108]. Однак суб'єкт права державної власності на землю визнається суб'єктом окремих представницьких повноважень, яким право власності на землю набувається та реалізується відповідно до закону та в інтересах власника – Українського народу. Схожа позиція підтримується законодавцем та знаходить своє втілення у ст. 14 Основного Закону.

Звернімо увагу, що Земельний кодекс України у ч. 1 ст. 84 декларує право дер-

жавної власності на всі землі, крім земель комунальної та приватної власності. Розглядаючи державу як суб'єкта права власності, законодавець виходить з визначення землі як об'єкта правовідносин, а не з визначення відповідних повноважень суб'єкта земельних відносин власності стосовно земельних ділянок. І. І. Каракаш вказує на те, що суб'єктом права власності на землі держави і конкретні земельні ділянки в їх складі завжди залишається держава як політико-територіальна організація суспільства [6, с. 28]. На наш погляд, потрібно відмовитися від присвоєння державі, як суб'єкту права власності, ознак носія політичної влади. Держава як суб'єкт земельної власності має визнаватися рівноправним учасником земельних відносин, без перебільшення ролі держави в процесі регулювання суспільних відносин та без применшення (звуження) правомочності реалізації повноважень власника землі. Доречним, на нашу думку, є висновок В. В. Цюри, за яким держава – це комплексний суб'єкт, з яким громадянин України не може вступати у правовідносини, тому що вступає у правовідносини з певними державним утвореннями, міністерством, відомством, але не з державою взагалі [7, с. 30]. Протилежного переконання дотримується Г. Харченко, який на прикладі таких країн, як Франція, Німеччина, доводить, що держава, як власник, виступає, з одного боку, в інтересах всього суспільства, а з іншого, визнається самостійним суб'єктом права [8, с. 47].

Слушно зазначає В. В. Носік, що не можна ототожнювати поняття «суб'єкти права власності» з поняттям «суб'єкти здійснення права власності», оскільки перше характеризує власника, якому належить на праві власності певне майно, друге – осіб, які можуть і не бути влас-

никами, але є уповноваженими законом чи власником здійснювати його правомочності, й коло таких осіб може бути досить широким і не завжди наперед визначеним [1, с. 264]. Визнання того, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади в межах, вказаних Конституцією, свідчить про врегулювання механізму здійснення власником своїх прав, тому що «народ» – це поняття не суто юридичне, а таке, що віддзеркалює колективну свідомість нації та є результатом її самовизначення. Слід звернути увагу, що Земельний кодекс України розглядає здійснення права власності на землю через призму розподілу повноважень власника засобом визначення системи суб'єктів права власності на землю та делегуванням окремих повноважень держави суб'єктам реалізації (здійснення) такого права.

Кожна держава здійснює свої функції за допомогою спеціально створеного державного апарату. Обсяг прав та повноважень органів державної влади, які здійснюють права власника від імені Українського народу, тобто здійснюють функції і повноваження суб'єктів права власності, визначається Конституцією України [9, с. 102]. Існує думка, що майно, яке перебуває в публічній власності, формально належить невизначеному колу осіб – всім громадянам держави, що становить публічно-правовий союз. Однак, на наше переконання, у публічній власності повноваження власника землі держави реалізують органи державної влади. Ділити між органами державної влади потрібно не власність на природні ресурси, а сферу управління ними, компетенцію, повноваження [10, с. 16].

Зазначають, що розпорядження земельними ділянками державної власності реалізується різними органами,

які не є єдиною системою, що значною мірою ускладнює комплексне і системне управління земельними ресурсами [159, с. 116]. Об'єктивною необхідністю є систематизація повноважень органів державної влади як суб'єктів реалізації права державної власності, що надасть можливість створити умови для належного регулювання земельних відносин.

Сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регулював правовий статус, сферу компетенції, повноваження, підпорядкованість органів державної влади. У земельно-правовій сфері розпорошеність компетенції органів влади, які реалізують право державної власності на землю, нечіткість їх правосуб'єктності призводить не лише до колізій у законодавстві, а й може стати засобом зловживання правом. Тому такі правові проблеми потребують окремої наукової уваги і законодавчого врегулювання.

Отже, правове становище держави як суб'єкта земельних відносин та органів держави, що реалізують право державної власності від імені держави на землю, неоднорідне. Держава та органи державної влади мають різну земельну правосуб'єктність, що надає підстави зробити висновки про відсутність статусу суб'єкта права державної власності на землю у органів державної влади. Існуюча правова регламентація повноважень суб'єктів права державної власності на землю потребує реформування, так само як потребують визначення і уточнення правовий статус органів державної влади, які реалізують право державної власності на землю. Необхідно на законодавчому рівні уточнити межі здійснення повноважень органами державної влади, визначити їх функції щодо реалізації від імені народу та в інтересах держави Україна права державної власності на землю.

Список використаної літератури

1. *Носік В. В.* Право власності на землю Українського народу: Монографія. – Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
2. *Земельне право України* : підруч. / [Анісімова Г. В., Багай Н. О., Гетьман А. П. та ін.] ; за ред. М. В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
3. *Шевченко Я. М.* Проблеми вдосконалення правового регулювання права приватної власності : монографія / Шевченко Я. М., Венецька М. В., Кучеренко І. М. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 104 с.
4. *Шеремет А. П.* Земельне право України : [навч. посіб.] / Шеремет А. П. – К. : Центр навч. літ., 2005. – 632 с.
5. *Погрібний О. О.* Земельне право України : підруч. / О. О. Погрібний, І. І. Каракаш. – [2-е вид. перероб. і доп.]. – К. : Істина, 2009. – 600 с.
6. *Каракаш І. І.* Право собственности на землю и право землепользования в Украине : [науч.-практ. пособие] / Каракаш И. И. – К. : Истина, 2004. – 216 с.
7. *Цюра В. В.* Речові права на чуже майно : [наук.-практ. посіб.] / Цюра В. В. – К. : КНТ, 2006. – 136 с.
8. *Харченко Г.* Особливості права власності в різних правових системах / Г. Харченко // *Право України*. – 2006. – № 12. – С. 45–48.
9. *Земельне право* [підруч. для студентів юрид. спеціальностей вищ. навч. закладів] / За ред. В. І. Семчика і П. Ф. Кулинича. – К. : Ін юре, 2001. – 424 с.
10. *Швець В. Д.* Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин. Монографія / За ред. В. І. Семчика. – К., Видавничий дім «УКРПОЛ», 2009. – 248 с.