

## ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

### Конституційна доктрина права власності на землю в Україні

Л. Козловська

доктор юридичних наук, доцент,  
начальник відділу департаменту аналітичної та правової роботи  
Верховного Суду

*У статті стверджується, що розуміння права власності на землю як елемента конституційного ладу зумовлює формування відповідної судової доктрини як частини конституційної доктрини. Офіційна доктрина права власності на землю, закріплена Конституційним Судом України, найбільш ефективно забезпечує послідовність та єдність судової практики в земельних спорах, дотримання принципу верховенства права.*

*Автор обґрунтовує, що основою конституційної доктрини права власності на землю, як офіційної, так і судової, має бути виключний статус Українського народу як суб'єкта права власності на землю і природні ресурси.*

**Ключові слова:** право власності на землю, конституційний лад, конституційна доктрина, судова доктрина, земельні спори.

**1. Конституційні засади верховенства права як основа формування судової доктрини права власності на землю.** Поняття конституційної доктрини та судової доктрини розглядаються здебільшого автономно. Оpubлікована наукова доповідь «Офіційна конституційна доктрина: концепція, значення і основні принципи розвитку» Голови Конституційного Суду Литви, професора Д. Жалімас ілюструє самодостатність офіційної конституційної доктрини, формування якої вдалося здійснити в Литві<sup>1</sup>. Це є безумовним досягненням європейського конституціоналізму, взірцевим для багатьох посттоталітарних країн. Порівнюючи Україну і Литву, В. Речицький переконливо показує, які політико-правові небезпеки повинна подолати Україна для формування власної офіційної конституційної доктрини<sup>2</sup>.

У контексті цієї статті та інших праць В. Речицького право власності на землю, визначене в розділі I Конституції України, постає як особливість конституційного ладу, що має бути подолана як проблема для цілої нації. З цих позицій відсутність остаточно сформованої конституційної доктрини права власності на землю є

<sup>1</sup> Жалімас Д. Офіційна конституційна доктрина: концепція, значення і основні принципи розвитку. *Філософія права і загальна теорія права*. 2016. № 1–2. С. 267–280.

<sup>2</sup> Речицький В. Чи може існувати в Україні офіційна конституційна доктрина? *Вісник Конституційного Суду України*. 2017. № 3. С. 72–80.

навіть обнадійливою. Можливо, але не з позицій правової визначеності та верховенства права.

Розуміння конституційної доктрини як офіційної та академічної, вочевидь, не відводить місця судовій доктрині. Проте в земельних правовідносинах суди загальної юрисдикції включені у її формування найбільш активно: мільйони земельних спорів судам загальної юрисдикції належить розглядати на конституційних засадах верховенства права, попри всі недоліки законодавчого регулювання земельних відносин.

Автономність формування судової доктрини обмежена навіть на процесуальному рівні (абзац другий частини шостої статті 10 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України)). Водночас одна з найважливіших засад процесуального законодавства — це те, що судом має вирішуватися будь-який спір, незважаючи на прогалинність законодавства (частина десята статті 10 ЦПК України). Ця стаття та аналогічні їй галузеві процесуальні норми визначають систему джерел права і механізм дотримання судами принципу верховенства права, що неможливо без застосування, а отже, і тлумачення норм Конституції України<sup>1</sup>.

Судове тлумачення Конституції України так само становить конституційну доктрину, її окрему частину. Вона не може вважатися офіційною — це виключна прерогатива Конституційного Суду України (далі — КСУ). Це стосується і кола питань, які можуть вирішуватися лише КСУ. Обмеження на судове тлумачення Конституції України не означає його неможливість. Як переконливо доводять А. Єзеров та О. Терлецький, суди загальної юрисдикції, здійснюючи правосуддя, обов'язково мають оцінювати правові акти, що підпорядковуються Конституції України<sup>2</sup>. Одним із способів заповнення прогалин та усунення інших недоліків у законодавстві є застосування судами Конституції України як акта прямої дії<sup>3</sup>. Тому суди загальної юрисдикції не тільки можуть, а й повинні формувати конституційну доктрину права власності на землю, зокрема, розглядаючи спори щодо «невідчужуваних» земельних ділянок (землі водного та лісового, природно-заповідного фонду). У такому випадку застосування й тлумачення норм Конституції України є реальним механізмом захисту судами загальної юрисдикції конституційного ладу, елементом якого так само є верховенство права. Таким чином реалізуються функції суду як судової влади.

Обумовленість та підпорядкованість судової доктрини офіційній конституційній доктрині не виключає процесу зворотної та взаємної транспарентності, зокрема через існуючий взаємозв'язок між офіційною та науковою правовою доктриною, на який вказував професор Д. Жалімас, характеризуючи розвиток конституційної доктрини в Литві<sup>4</sup>. В Україні він притаманний саме діяльності Верховного Суду.

<sup>1</sup> Козловська Л. Прогалини принципового значення. *Закон і бізнес*. 2019. № 29. URL: [https://zib.com.ua/ua/138640-viklyuchna\\_pravova\\_problema\\_yak\\_pidstava\\_dlya\\_peredannya\\_spr.html](https://zib.com.ua/ua/138640-viklyuchna_pravova_problema_yak_pidstava_dlya_peredannya_spr.html).

<sup>2</sup> Єзеров А., Терлецький Д. Суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд України: питання взаємодії. *Право України*. 2020. № 8. С. 223–237.

<sup>3</sup> Єзеров А. Застосування Конституції при здійсненні правосуддя: вихідні принципи. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 3. С. 19–36. URL: [http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2020\\_3\\_32/yezegov.pdf](http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2020_3_32/yezegov.pdf).

<sup>4</sup> Жалімас Д. Офіційна конституційна доктрина: концепція, значення і основні принципи розвитку. *Філософія права і загальна теорія права*. 2016. № 1–2. С. 277–278.

Підходи суддів із академічного середовища сприяють доктриналізації судових рішень. Вагомим її фактором є все та ж прогалинність законодавства, а також незначний обсяг офіційного конституційного тлумачення. У земельних відносинах згадані зв'язки об'єктивно не можуть обмежитися спеціалізованим конституційним середовищем.

За твердженням Д. Жалімас, офіційна конституційна доктрина існує як автономний юридичний феномен, що характеризується певним набором принципів: а) поступового («*gradual*») розвитку; б) послідовності («*consistency*»); в) неприйнятності усвідомлення змісту конституції крізь призму поточного законодавства; г) відповідності доктрини вимогам міжнародного права і права Європейського Союзу. Всі принципи офіційної конституційної доктрини, сформульовані професором Д. Жалімасом та проаналізовані В. Речицьким<sup>1</sup> у контексті порівняння з Україною, властиві для перспектив української доктрини.

Розвиток судової практики в земельних спорах показує, що однією з вимог щодо формування офіційної конституційної доктрини має бути її **безперервність**. Судам загальної юрисдикції у певних категоріях земельних спорів доводиться застосовувати засадничі норми Конституції України без їх офіційного тлумачення. Якщо суд не застосовує норми Конституції України або ж не враховує їх зміст, судова доктрина права власності на землю однаково формується і функціонує як конституційна з огляду на те, що право власності на землю є елементом конституційного ладу.

Розуміння права власності Українського народу на землю як елемента конституційного ладу може ґрунтуватися на Рішенні КСУ від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99<sup>2</sup>, яким визначено, що положення розділу I «Загальні засади» Конституції України закріплюють основи конституційного ладу в Україні.

Виходячи зі змісту Рішення КСУ № 10-рп/99, можна виокремити такі основні характеристики елементів конституційного ладу: конституційне регулювання саме розділом I Конституції України; зв'язок із українською нацією як державотворчою; зв'язок української нації з територією України, на якій вона історично проживає; нормативна поіменованість інших елементів конституційного ладу, зокрема: українська мова, державні символи; підтвердження того, що конституційний порядок, визначення і зміни конституційного ладу поширюються на всі складові конституційного ладу (шляхом ухвалення закону, який затверджується всеукраїнським референдумом).

За цими ознаками складовою конституційного ладу є належність природних ресурсів як об'єктів права власності Українському народу, рівність усіх суб'єктів власності перед законом, набуття права власності на землю лише на законних підставах (стаття 13 Конституції України), визначення землі як основного націо-

<sup>1</sup> Речицький В. Чи може існувати в Україні офіційна конституційна доктрина? *Вісник Конституційного Суду України*. 2017. № 3. С. 72–80.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) від 14 грудня 1999 року № 10-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99>.

нального багатства, що перебуває під особливою охороною держави (стаття 14 Конституції України), забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу (стаття 16 Конституції України). Це цілісна конституційна модель, яку повинні враховувати суди під час вирішення земельних спорів.

**II. Подолання проблем формування судової доктрини права власності на землю шляхом безперервності формування офіційної конституційної доктрини.** Потреба в офіційно-зобов'язувальній конституційній доктрині права власності на землю існує не лише в контексті конституційності законодавства про вільний обіг сільськогосподарських земель. Хоча саме це питання визначить належність чи неналежність України до держав нової екологічної формації, а отже, її глобальні, довготривалі економічні перспективи<sup>1</sup>.

Істотні прогалини в конституційній доктрині права власності на землю наразі заповнюються судовою практикою в межах конкретних справ («залежно від учасників, позовних вимог і обставин справи»), що об'єктивно впливає на системність і цілісність її положень. Деякі з них є достатньо дискусійними з огляду на публічні засади права власності на землю. Наприклад, у низках справ Верховного Суду складається практика вирішення земельних спорів на засадах Цивільного кодексу України (далі — ЦК України) (недопустимість зловживання правом, добросовісність, розумність)<sup>2</sup> навіть у тих випадках, коли земельна ділянка ще не сформована як об'єкт цивільних прав, тобто на стадії, коли норми ЦК України субсидіарно до цих земельних відносин застосовуватися не мають (стаття 9 ЦК України).

Ідея земельних відносин як приватних підсилюється численними правовими позиціями Великої Палати Верховного Суду щодо приватноправової суб'єктності держави, органів місцевого самоврядування як учасників земельних відносин, зокрема в юрисдикційних спорах<sup>3</sup>. Це створює умови для «переоцінки» рішень цих органів як підстав земельних правовідносин.

Тобто Верховним Судом у конкретних справах вирішено фундаментальне питання публічності у земельних відносинах, яке мало б бути частиною офіційної конституційної доктрини і було частково визначене рішеннями КСУ у земельних спорах від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 та від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010. Питання надзвичайної ваги, адже від нього залежить уся система судового захисту права власності на землю, а отже, і захист конституційного ладу.

Це істотно змінює підходи до застосування норм земельного законодавства, багато з яких також потребують конституційного тлумачення. Наприклад, стаття 120 Земельного кодексу України, що встановлює «протиприродне», навіть для ци-

<sup>1</sup> Козловська Л. Земля. Ідеальний шторм. ZN,UA. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/zemlja-idealnij-shtorm.html>.

<sup>2</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29 вересня 2020 року у справі № 688/2908/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92137264>.

<sup>3</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 2 жовтня 2018 року у справі № 911/488/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77509183>; Постанова Великої Палати Верховного Суду від 6 лютого 2019 року у справі № 911/1357/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79834975>.

вільного права, слідування землі за будівлями. Наразі касаційні суди постійно звертаються до Великої Палати Верховного Суду для вирішення виключної правової проблеми відступу від висновків Верховного Суду України в ситуаціях, коли застосування норм статті 120 Земельного кодексу України щодо припинення права власності на земельну ділянку й визнання права власності на землю за набувачем будівель вочевидь порушує право власності на землю<sup>1</sup>. При цьому існують ситуації, коли Велика Палата Верховного Суду може вирішити спір щодо законності набуття права власності на самі будівлі, лише застосувавши принцип *superficies solo cedit* (збудоване на поверхні слідує за землею)<sup>2</sup>. В інших ситуаціях, коли положення законодавства чіткі й однозначні (що не гарантує їх відповідності Конституції України), Верховний Суд ухвалює рішення про визнання права власності на земельні ділянки під будівлями, набутими у власність навіть на землях оборони<sup>3</sup>. Очевидно, якщо зберігатиметься конституційно сумнівне законодавче регулювання визначення правового режиму землі залежно від збудованого на ній майна, практика загальних судів балансуватиме від справи до справи. Водночас сам законодавець демонструє нерозуміння засад земельних відносин і конституційного ладу, прикладом чого є ухвалення закону щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості<sup>4</sup>.

Щонайменше це ускладнить захист права власності держави і територіальних громад на незаконно відчужені й забудовані земельні ділянки. Наразі у справах про захист права власності на «невідчужувані» землі Великій Палаті Верховного Суду вдалося сформувати практику, спрямовану на повернення державі й територіальним громадам незаконно відчужених «невідчужуваних» земель шляхом негаторного позову<sup>5</sup>. Слід зауважити, що Верховний Суд України також відшукував можливості захистити право власності на «невідчужувані» землі, але, вирішуючи спори через застосування віндикаційного позову, недопустимо ототожнюючи право власності Українського народу, його суб'єктів з органами державної влади

<sup>1</sup> Ухвала Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 5 серпня 2020 року у справі № 200/606/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/90905823>; Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 червня 2020 року у справі № 689/26/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/91338225>; Постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 грудня 2018 року у справі № 910/18560/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80427441>.

<sup>2</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 лютого 2021 року у справі № 910/2861/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439658>.

<sup>3</sup> Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 4 червня 2019 року у справі № 911/268/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82294171>; Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 25 квітня 2019 року у справі № 910/31904/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81435298>.

<sup>4</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості) від 2 лютого 2021 року № 0850. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66525](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66525).

<sup>5</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 7 квітня 2020 року у справі № 372/1684/14-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88739760>; Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 червня 2020 року у справі № 145/2047/16-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/90933484>; Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 вересня 2020 року у справі № 469/1044/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/92270734>.

і місцевого самоврядування<sup>1</sup>, наражався на сформовані законодавцем «лакуни» позовної давності та строки апеляційного оскарження у спорах про скасування рішень органів влади і самоврядування<sup>2</sup>.

Почасти це пов'язано із недотриманням безперервності офіційної доктрини, якої так потребує судова практика. Так, 13 вересня 2016 року до КСУ надійшло конституційне подання Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 257 ЦК України у взаємозв'язку з положеннями статті 5, частини першої статті 261, частини першої статті 268 цього кодексу<sup>3</sup>, яке надалі було повернуто без розгляду у зв'язку зі змінами в законодавстві про конституційне судочинство.

Проте конституційне значення права власності на землю, первинним суб'єктом якого є Український народ, не вичерпується лише «невідчужуваними» землями. Якщо розглянути право власності на землі сільськогосподарського призначення, які є предметом згаданих вище договорів оренди, в контексті тріади «*державний суверенітет — земельний суверенітет — продовольчий суверенітет*»<sup>4</sup>, то так само йдеться про засади конституційного ладу і формування конституційної доктрини.

Узгодження підходів, необхідне для єдності та передбачуваності судової практики, поступово відбувається в діяльності Верховного Суду. Так, у спорах про визнання недійсними додаткових угод до договорів оренди, якими строк дії договору продовжується на десятки років, Касаційний цивільний суд Верховного Суду визначив, з огляду на обставини справи, що належним способом захисту є вимоги про усунення перешкод у користуванні земельною ділянкою<sup>5</sup>. Проте цей процес узгодження може бути тривалим і не гарантує релевантного застосування норм Конституції України. **Все ж офіційна конституційна доктрина права власності на землю є найкоротшим шляхом забезпечення верховенства права.**

Системність засад конституційного ладу є структурною властивістю розділу I Конституції України. Тому системність, цілісність і безперервність у тлумаченні та застосуванні норм Конституції України щодо права власності на землю — це питання не методології, а конституційного правопорядку.

Щодо «невідчужуваних» земель прибережної зони, лісового фонду, остаточне вирішення проблеми пов'язане з розумінням конституційного статусу органів

<sup>1</sup> Козловська Л. Застосування норм Конституції України в судовому захисті права власності Українського народу. *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. 2017. № 1. С. 10–11. URL: [http://www.vkksu.gov.ua/vkksu\\_announcer/vkksu\\_announcer\\_2017\\_1.pdf](http://www.vkksu.gov.ua/vkksu_announcer/vkksu_announcer_2017_1.pdf).

<sup>2</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку здійснення судочинства: Закон України від 20 грудня 2011 року № 4176-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4176-17#Text>.

<sup>3</sup> До Конституційного Суду України надійшло конституційне подання Генеральної прокуратури України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/13-veresnya-do-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-nadiyshlo-konstytuciynе-podannya-generalnoyi>.

<sup>4</sup> Козловська Л. Земля. Ідеальний шторм. *ZN,UA*. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/zemlja-idealnij-shtorm.html>.

<sup>5</sup> Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 19 серпня 2020 року у справі № 151/116/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/91104507>; Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 19 серпня 2020 року у справі № 637/239/14-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/91104445>.

влади і самоврядування в земельних відносинах, природи їх рішень, повноважень у взаємозв'язку зі статтями 13, 14, 16 Конституції України. Таке тлумачення визначатиме зміст конституційних презумпцій, універсальність і системність яких є ефективним процесуальним механізмом забезпечення правової визначеності як елемента верховенства права. Це той випадок, коли дотримання однієї із засад конституційного ладу гарантує дотримання всіх інших його засад, зокрема, й не порушність засад права власності на землю.

**Безперервність формування офіційної доктрини забезпечує її послідовність і повноту.** В земельних відносинах така безперервність постає механізмом дотримання її вищезгаданих принципів. Інакше складається ситуація, яку можна прослідкувати у судовій практиці щодо застосування рішень КСУ у земельних справах від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009<sup>1</sup> та від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010<sup>2</sup>.

Відсутність реакції офіційної конституційної доктрини на зміни в законодавстві (наприклад, Закон України № 4176–V) та земельних відносинах (формування великого агробізнесу й супутнього йому феномену номінальної власності, масового незаконного відчуження «невідчужуваних» земель та їх легалізація через дію Закону № 4176–V, його екологічні наслідки) зумовлює формування автономної судової доктрини і навіть зміну сталих підходів до застосування рішень КСУ, як це сталося щодо Рішення КСУ № 7-рп/2009, або ж незастосовність Рішення КСУ № 10-рп/2010.

**III. Концептуальні положення конституційного значення як основа цілісності доктрини права власності на землю.** Всі напрацьовані судами загальної юрисдикції та КСУ правові позиції й тлумачення можуть бути об'єднані в цілісну доктрину через певні концептуальні положення конституційного значення. **Найперше, це статус власника природних ресурсів, землі, встановлений Конституцією України. Первинним власником землі зі спеціальним конституційним статусом є Український народ — громадяни України як фізичні особи.** Наведене положення є ключовим для розуміння конституційності підстав набуття права власності на землю. Це означає, що будь-яка концепція конституційного значення має вирішувати питання дотримання зв'язку: **природні ресурси, земля — їх первинний власник.**

Концепцією конституційного значення є **концепція законності первинних підстав набуття права власності на землю.** Загалом, якщо первинним власником землі є громадяни України як фізичні особи, то система судів, які розглядають

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.

<sup>2</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.

земельні спори, законність передачі земель із державної в приватну власність, зміст і обов'язок доказування в земельних спорах, визначення правочинів із землею як нікчемних, незаконність актів органів державної влади і місцевого самоврядування щодо розпорядження землею має пов'язуватися із частиною першою статті 13 Конституції України.

Для того ж у законодавця має існувати системна кореляція між статусом конституційного суб'єкта та статусом фізичної особи. Для прикладу протилежного: всупереч тому, що фізичні особи є суб'єктами цивільного процесу і визначення судової юрисдикції земельних спорів традиційно відбувається за принципом: всі земельні спори цивільні, окрім винятків, встановлених законом, з'являються законодавчі ініціативи встановлення виключної юрисдикції господарських судів щодо земельних спорів<sup>1</sup>.

Для досягнення правової визначеності, яку нібито має за мету згаданий законопроект, мною в окремій публікації було запропоновано встановлювати належну юрисдикцію земельних спорів залежно від статусу первинного набувача земельних ділянок із державної власності, яким у цілковитій більшості є саме громадяни — фізичні особи. Це той критерій, який судам різної юрисдикції майже неможливо оцінити по-різному<sup>2</sup>. Суто практичний аспект, але він відображає пріоритетність статусу фізичної особи, громадянина — власника землі.

Прояви концепції законності первинних підстав набуття права власності на землю можна знайти в практиці загальних судів. Зокрема, Верховним Судом сформовано практику «нікчемності» первинного рішення органу влади чи місцевого самоврядування при застосуванні негаторних позовів щодо земель прибережної зони, лісового фонду. Концептуальні засади, закладені в розділі I Конституції України, а саме щодо статусу Українського народу як єдиного первинного власника землі та природних ресурсів, дозволяють застосовувати підхід щодо «нікчемності актів», вчинених із порушенням норм Конституції України.

У зв'язку з цим по-новому може бути оцінений підхід щодо незмінності рішень суб'єктів владних повноважень, особливо зважаючи на вражаючі цифри незаконного відчуження земель державної і комунальної власності. Вважається, що Рішення КСУ від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 є основою підходу щодо незмінності та презумпції дійсності рішення органу місцевого самоврядування, який частково був поширений судовою практикою на рішення органів державної влади.

Можна стверджувати, що до ухвалення Рішення КСУ № 7-рп/2009 питання нікчемності актів органів влади вирішувалося в практиці Верховного Суду України з точки зору презумпції незаконності таких актів. Рішення КСУ № 7-рп/2009 мало наслідком відмову від оцінки в судових рішеннях *актів органів державної влади і місцевого самоврядування* як нікчемних. Надалі суди майже 10 років послідовно дотримувалися підходу, відповідно до якого акт органу влади індивідуальної дії

<sup>1</sup> Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України щодо підвідомчості спорів, що виникають у сфері земельних відносин та спорів щодо нерухомого майна від 31 березня 2020 року № 3296. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68510](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68510).

<sup>2</sup> Козловська Л. Ризики неконституційності. *Закон і бізнес*. 2020. № 22. URL: [https://zib.com.ua/ua/print/142963za\\_yakim\\_kriteriem\\_mae\\_vstanovlyuvatisya\\_yurisdikciya\\_zemeln.html](https://zib.com.ua/ua/print/142963za_yakim_kriteriem_mae_vstanovlyuvatisya_yurisdikciya_zemeln.html).



має бути оспорений і скасований судом в порядку пред'явлення відповідних позовних вимог, що означало застосування презумпції дійсності акта органу. На сьогодні Велика Палата Верховного Суду у численних постановках сформувала позицію щодо **неефективності оспорювання** рішень чи актів органів державної влади та місцевого самоврядування та застосування речових способів захисту права на земельні ділянки, які поглинають визнання незаконними таких рішень чи актів. «Рішення органу державної влади чи місцевого самоврядування за умови його невідповідності закону не тягне тих юридичних наслідків, на які воно спрямоване. Тому оскарження такого рішення спрямоване не на втрату ним юридичної сили, а на захист інтересу у юридичній визначеності на майбутнє. Такий інтерес порушується, допоки існує незаконне рішення (триває порушення). Тому його можна оскаржити впродовж усього часу тривання порушення зазначеного інтересу»<sup>1</sup>.

Рішення Великої Палати Верховного Суду стосувалося повернення за негативним позовом земель прибережної зони, розміри яких встановлені законом імперативно та які заборонено набувати у приватну власність. Це означає, що правовий титул власності на землю, також встановлений законом, належить суб'єкту зі спеціальним конституційно-правовим статусом, є дійсним, допоки діє закон, на його дійсність не впливають будь-які матеріальні і процесуальні строки, незаконні рішення суб'єктів владних повноважень, правочини приватних осіб. Це приклад захисту судами загальної юрисдикції конституційного ладу і верховенства права, формування засад конституційної доктрини права власності на землю.

Постає питання конституційної обґрунтованості таких правових позицій: **чи може норма частини другої статті 19 Конституції України бути загальною нормативною підставою нікчемності актів органів державної влади та місцевого самоврядування?** Для забезпечення єдності судової практики, для розподілу доказування в земельних спорах актуальним є вирішення питання: у статті 19 Конституції України встановлена презумпція дійсності рішень для учасників правовідносин чи презумпція недійсності, якщо органи діють із порушенням вимог Конституції та законів України?

Потрібно брати до уваги мету обмежень, встановлених у Рішенні КСУ № 7-рп/2009: забезпечення правової визначеності щодо дії індивідуальних актів органів місцевого самоврядування як елемента верховенства права. Проте питання щодо оцінки судом нікчемності актів суб'єктів владних повноважень, які не відповідають Конституції та законам України, цілком обґрунтовано може розглядатися поза контекстом скасування органами місцевого самоврядування власних рішень індивідуальної дії. У цьому випадку застосовується презумпція незаконності таких рішень.

Водночас існує ймовірність, що судова практика спирається не на застосування частини другої статті 19 Конституції України як норму прямої дії, що встановлює презумпцію незаконності таких актів, а на застосування конструкції нікчемності актів органів влади саме за аналогією із нікчемними правочинами. Це означає чергове застосування цивілістичної концепції волевиявлення замість концепції повноважень, на яку вказує частина друга статті 19 Конституції України.

<sup>1</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 15 вересня 2020 року у справі № 469/1044/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/92270734>.

Прикметно, що наукові підходи щодо «концепції волевиявлення» органів влади пропонується втілювати в судовій практиці через застосування норм, які стосуються дійсності правочинів, до актів органів влади, зокрема статті 203 ЦК України<sup>1</sup>, тобто йдеться про аналогію із психічним процесом формування волевиявлення фізичною особою.

Крім порушення норм Конституції України, Земельного кодексу України та ЦК України, основний ризик застосування концепції волевиявлення замість концепції повноважень полягає у її можливих наслідках. «У будь-якому разі, класифікація акта органу і як проміжного етапу формування волевиявлення, і як акцепту означає, що такий акт не може бути окремим предметом оспорювання — ні в порядку адміністративного, ні цивільного, ні господарського судочинства. Визнання недійсним (незаконним, неправомірним, нечинним) або „скасування“ такого „етапу волевиявлення“ ніяк не впливає на правове становище сторін, а тому не повинно вважатися „юридичним спором“ у розумінні статті 124 Конституції України, а отже — і розглядатися судом»<sup>2</sup>.

Проте судова практика не може ігнорувати прямі норми Конституції України. За такою логікою «поза спором в розумінні статті 124 Конституції» залишаються всі акти органів влади та місцевого самоврядування, які є підставою виникнення суб'єктивних прав, не лише земельних. Наслідком незастосування норм частини другої статті 19 Конституції України, рішень КСУ є порушення засад конституційного ладу.

«Концепція волевиявлення» органу влади замість «концепції повноважень», крім прямого ігнорування норм Конституції України, суперечить сутності права власності на землю. Адже орган державної влади і місцевого самоврядування, на відміну від приватної особи, не є автономним власником, ним є Український народ, від імені якого права власника здійснюють органи державної влади і місцевого самоврядування. У законодавстві України це знайшло втілення через розщеплення права власності Українського народу на землю, на державну і комунальну власність, суб'єктами якої є держава і територіальні громади відповідно.

Орган місцевого самоврядування не є власником земель територіальної громади. Але саме у статусі власника він постає у більшості різноманітної практики загальних судів. Хоча відповідно до статті 13 Конституції України органи влади здійснюють лише повноваження власника, а *статус власника конституційно закріплений за Українським народом, законодавчо ж — за територіальною громадою*.

Постає питання концептуального узгодження рішень Верховного Суду в земельних спорах щодо всіх видів земель, яке може бути вирішене визначенням суб'єкта права комунальної власності на землю на рівні офіційної конституційної доктрини. Це важливо у земельних спорах, коли орган місцевого самоврядування ухвалює незаконні рішення про відчуження земель, що порушують права територіальної громади, в контексті визначення належного позивача і відповідача, строків

<sup>1</sup> Мірошніченко А. Правова природа актів органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками. URL: [https://protocol.ua/ua/pravova\\_priroda\\_aktiv\\_organiv\\_derzavnoi\\_vladi\\_ta\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya\\_shchodo\\_rozporyadgennya\\_zemelnimi\\_dilyankami](https://protocol.ua/ua/pravova_priroda_aktiv_organiv_derzavnoi_vladi_ta_mistsevogo_samovryaduvannya_shchodo_rozporyadgennya_zemelnimi_dilyankami).

<sup>2</sup> Там само.

позовної давності, обґрунтування статусу прокурора як самостійного позивача та автономного перебігу строків позовної давності за позовами прокурора, а також інших питань, які ситуативно вирішуються судовою практикою.

У цій ситуації згадана концепція рівноправності учасників цивільного обороту та розуміння рішень органів влади як правочинів застосовується для обґрунтування пріоритету приватних інтересів над публічними. Щодо земельних відносин, у яких приватні особи не могли мати легальних очікувань щодо права власності на невідчужувані земельні ділянки, подібні висновки є конституційно-вразливими, незважаючи на спроби застосувати на основі доктрини «м'якого міжнародного права» пріоритет принципу належного врядування<sup>1</sup>.

Формування у практиці загальних судів концепції рівноправності органу місцевого самоврядування має низку інших недоліків: найперше, втрачається такий конституційний суб'єкт, як Український народ, держава і територіальна громада; ігнорується зміст частини другої статті 19 Конституції України; ототожнюються за своїм правовим значенням і природою рішення органів і правочини; зникає такий концепт, як публічний інтерес, відповідно, не може йтися про захист публічної власності (власності Українського народу, державної, комунальної власності).

Зв'язок між публічним інтересом, публічною власністю та конституційним ладом безпосередній і визначальний для захисту й гарантування всіх елементів конституційного ладу та основоположних прав людини (економічних, екологічних), які реалізуються через територіальні громади або діяльність державних органів.

Отже, при вирішенні спору в судовому порядку наслідки рішень органів влади мають оцінюватися не лише в контексті зміни органами своїх власних рішень. У практиці загальних судів, які не послуговуються доктриною як джерелом права, презумпція законності/незаконності дій органів влади має застосовуватися в системі з іншими конституційними нормами, що також мають значення презумпцій. Наприклад, нелегітимність очікувань набувачів земельних ділянок прибережної захисної зони, інших природних об'єктів, що не підлягають приватизації, є очевидною саме в силу неспростовної конституційної презумпції знання закону (частина друга статті 68 Конституції України). Застосування системи презумпцій є основою системності та цілісності цивільного процесу, а конституційні презумпції є основою доктрини доказування в земельних спорах. Це концептуально і методологічно закладено в процесуальному законодавстві, зокрема у статті 10 ЦПК України.

Натомість сформована КСУ на підставі всіх норм Конституції України більш складна сукупність засад становитиме вже доктрину дійсності рішень органів влади та місцевого самоврядування, яка системно пов'язана із доктриною права власності на землю. В будь-якому разі норми Конституції України мають значення конституційних презумпцій найвищого рівня, саме тому норма частини другої статті 19 має розглядатися як презумпція недійсності рішень, якщо органи і посадові особи діють всупереч вимогам цієї норми.

Наразі застосування презумпції законності рішень органів влади та як похідної від неї конструкції — оспоруваності, вимагає визнання недійсними всіх актів, рішень, правочинів у судовому порядку за позовними вимогами. Щодо об'єктів,

<sup>1</sup> Козловська Л. Червоні лінії водойм. *Закон і бізнес*. 2020. № 19. URL: [https://zib.com.ua/ua/print/142667-dlya\\_vitrebuvannya\\_zemel\\_priberezhnoi\\_zahisnoi\\_smugi\\_mae\\_zas.html](https://zib.com.ua/ua/print/142667-dlya_vitrebuvannya_zemel_priberezhnoi_zahisnoi_smugi_mae_zas.html).

визначених статтями 13, 14 Конституції України, — це порушує засади захисту конституційного ладу та вказує на необґрунтованість застосування презумпції законності рішень.

У разі застосування презумпції недійсності незаконних рішень практика Верховного Суду щодо «нікчемності» рішень органів влади та самоврядування матиме конституційне обґрунтування та буде позбавлена необхідності залишати відкритими питання дійсності похідних підстав набуття права власності на землю, адже така відкритість породжує можливість нових спорів. Тоді як Верховний Суд вирішує питання недійсності таких рішень саме через категорію *ефективності* способів захисту права власності, вимушено вибудовуючи досить вразливу систему способів захисту. Проте без конституційного тлумачення питання реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування повноважень власника землі судова практика буде схильна ситуативно балансувати між захистом публічних та приватних інтересів.

#### **IV. Конституційна мета офіційної доктрини права власності на землю.**

Іншим рівнем конституційного тлумачення є виявлення зв'язку між розумінням Українського народу як єдиного джерела влади та єдиного власника землі й інших природних ресурсів. Цей зв'язок може постати у вигляді офіційної доктрини винятково в рішеннях КСУ. Проте **основою конституційної доктрини права власності на землю є все ж таки зв'язок виключності суб'єкта права власності на землю і природні ресурси та національного і державного суверенітету, який закладено у статті 13 Конституції України.**

Звичайно, ідеологія та зміст рішень КСУ та Верховного Суду формуватимуть цілісне правове сприйняття ситуації, непохитність судового захисту права власності відповідно до конституційної доктрини. Сформована конституційна доктрина — це основний елемент стабільності судової практики, що має позитивно впливати на легальні й ефективні інвестиції: захист конституційного ладу та правопорядку судами робить правову систему стабільною. Стратегічно зорієнтований інвестор має бути зацікавленим у конституційності підстав набуття землі.

Саме визнання особливого значення права власності Українського народу може постати як втілення «рятівної» конституційної ідеології нового часу — часу екологічних колапсів, вразливої глобальної економіки, всіх інших загроз «повного світу»<sup>1</sup>. Щонайменше, це накладає певні обмеження на державу і територіальні громади у питаннях здійснення права власності на землю, яке належить Українському народові. Наразі ідеї сталого розвитку, що пропонуються світовими інтелектуалами як порятунок від загроз виснаження планети, соціальної та майнової нерівності, можуть бути покладені в основу конституційної доктрини права власності на землю, чільне місце в якій має отримати питання мети доктрини права власності на землю Українського народу.

Співвідношення економічного та екологічного змісту в належності природних ресурсів Українському народу — це питання конституційної юрисдикції. Питання колективного використання і управління спільними природними ресурсами, їх

<sup>1</sup> Козловська Л. Земля. Ідеальний шторм. ZN, UA. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/zemlja-idealnij-shtorm.html>.

збереження, стратегічні можливості децентралізації та самоорганізації замість зовнішнього управління — це новий сучасний рівень економіки<sup>1</sup>. Протиставлення державного і приватного, приватизації та націоналізації, держави й ринку, соціалізму й капіталізму вже вичерпує свій потенціал в економіці й тим більше не має потенціалу для ефективної конституційної доктрини. Статті 13, 14 Конституції України визначають елементи конституційного ладу, які дають можливість розвивати стале суспільство й економіку XXI століття на засадах доктрини справедливого розподілу природних ресурсів.

---

**Kozlovska L. Constitutional Doctrine of Land Ownership Right in Ukraine.**

*The article argues that the understanding of land ownership as an element of the constitutional order determines the formation of the relevant judicial doctrine as a part of the constitutional doctrine. The official doctrine of land ownership, formed by the Constitutional Court of Ukraine, most effectively ensures the consistency and unity of the judicial practice in land disputes, compliance with the principle of the rule of law.*

*The author substantiates that the basis of the constitutional doctrine of land ownership, both official and judicial, should be the exclusive status of the Ukrainian people as a subject of land ownership and natural resources.*

**Keywords:** *land ownership, constitutional order, constitutional doctrine, judicial doctrine, land disputes.*

---

<sup>1</sup> Остром Е. Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности. Covering the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actio. URL: [https://knigogid.ru/books/776816-upravlenie-obschim/toread?update\\_page](https://knigogid.ru/books/776816-upravlenie-obschim/toread?update_page).