

DOI: 10.34015/2523-4552.2023.1.07
УДК 349.41

Павлюк О. В.,
аспірантка кафедри земельного та
аграрного права Навчально-наукового
інституту права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0009-0008-1950-7094

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДОСТУПУ ДО РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, СТВОРЕНИХ ТА ЗАРЕЄСТРОВАНИХ ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНОДАВСТВА ІНОЗЕМНОЇ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена дослідженню конституційних засад доступу до ринку земель в Україні іноземців та юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства іноземної держави. Зроблено висновок про особливий конституційно-правовий режим землі, яка має ключове значення для вітчизняної економіки, національної безпеки та захисту її територіальної цілісності. Проаналізовано зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання земельних відносин за участю іноземних суб'єктів. Визначено, що запровадження обмежень щодо доступу до землі іноземців є поширеною практикою. Встановлено, що земельна правосуб'єктність іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, прирівняна до земельної правосуб'єктності громадян України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Земельний кодекс України встановлює ряд винятків, щодо прав на землю іноземців та юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства іноземної держави.

Ключові слова: іноземці, юридичні особи, створені та зареєстровані відповідно до законодавства іноземної держави, права на землю, ринок земель, доступ до землі, суб'єкти земельних правовідносин, землі сільськогосподарського призначення.

Постановка проблеми. Конституційні норми про землю як основне національне багатство та об'єкт права власності Українського народу в умовах воєнного стану та мирної розбудови набувають нового значення та змісту. Адже, як зазначає В. В. Носік [1, с. 12], доля Українського народу, утвердження чи втрата

його суверенітету і державності завжди перебували у прямій залежності від того, як вирішувались питання власності і права власності на землю в той чи інший період суспільного розвитку. Саме тому зі здобуттям Україною незалежності одним із основних здобутків земельної реформи слушно вважають формування сис-

теми прав на землю, в якій основне місце належить праву власності. Від того, наскільки ефективно буде використовуватись земля як об'єкт права власності і основне національне багатство Українського народу, повною мірою залежить питання успішності відбудови України та залучення інвестицій в її економіку. З огляду на зазначене, актуальним є дослідження конституційних засад доступу до земель іноземців та юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства іноземної держави, як потенційних інвесторів, що сприятиме не лише зміцненню економіки та поліпшенню добробуту громадян України, але й адаптації земельного законодавства до законодавства ЄС, що є свідченням «незворотності європейського та євроатлантичного курсу України» (Преамбула Конституції України).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Починаючи з 90-х років минулого століття система прав на землю динамічно розвивається, поряд із трансформацією форм права власності на землю запроваджуються нові види земельних прав (емфітевзис, суперфіцій, право довірчої власності на землю, право володіння та ін.) тощо, які активно досліджуються в земельно-правовій науці. Окремі проблеми конституційного та законодавчого регулювання прав на землю в Україні та гарантування доступу до земель в Україні досліджуються в роботах В. І. Андрейцева, М. І. Балаценка, Д. В. Бусуйок, В. К. Гуревського, І. І. Каракаша, І. О. Костяшкіна, П. Ф. Кулинич, В. В. Носіка, Д. В. Федчишина, Т. Є. Харитонової, М. В. Шульги та інших вчених. Водночас конститу-

ційні засади прав на землю іноземних фізичних та юридичних осіб в Україні не стали предметом окремого наукового дослідження.

Варто зазначити, що починаючи з 2017 року на розгляді Конституційного Суду України перебувало щонайменше чотири подання, які стосуються в тому числі іноземців та юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства іноземної держави, як суб'єктів прав на землю. В них порушувались питання стосовно набуття прав на землю [2], тлумачення поняття «земля» як об'єкта права власності Українського народу та перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року [3; 4; 5]. Зазначене вище лише актуалізує необхідність подальших досліджень у сфері доступу іноземців до прав на землю в Україні, адже як зазначає О. М. Костенко, не можна обійтись без правової доктрини, зокрема, при здійсненні правосуддя Конституційним Судом, тому що для тлумачення Конституції, що має найвищу юридичну силу, не існує ще вищого законодавства, на яке можна було б опертися суддям. Їм нічого не залишається для опертя, як правова доктрина, завдяки якій судді Конституційного Суду можуть отримати критерії для тлумачення Конституції [6, с. 105].

Постановка завдання. Завданням даної статті є аналіз конституційних засад прав на землю в Україні іноземців та юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства іноземної

держави, вивчення зарубіжного досвіду конституційно-правового регулювання земельних відносин за участю іноземних суб'єктів, а також формулювання на цій основі висновків щодо оптимальних шляхів вдосконалення чинного законодавства щодо доступу іноземних суб'єктів до земельних ресурсів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. З початку земельної реформи і до сьогодні одним із найбільш дискусійних залишається питання доступу до ринку землі в Україні іноземних суб'єктів. Це зумовлено особливостями землі як об'єкта правовідносин, яка виконує не лише соціальну, економічну, політичну та інші функції, а виступає також матеріальною та просторовою основою суверенітету України.

Конституція України визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (ст. 3), до невід'ємних природних прав якої належить право на життя, свободу пересування, безпечне для життя і здоров'я довкілля тощо, які «органічно поєднуються з природним правом на використання землі для виробництва капіталу, його розподілу і споживання через приватну і суспільну форму власності» [7, с. 79]. В доктрині земельного права України [8, с. 117-126] право на землю віднесено до природних прав людини, які є непорушними та невідчужуваними. Як зазначає Т. М. Слінько, термін «природні» по відношенню до прав і свобод не застосовується в Конституції України, проте порядок їх розміщення є підтвердженням визнання ідеї природних (невідчужуваних) прав і свобод людини і громадянина в Україні

також. Особливість цих прав полягає в тому, що вони: надані людині від природи; носять природній і невідчужуваний характер; виступають у якості найвищої соціальної цінності; є безпосередньо діючим правом; знаходяться під захистом держави; відповідають міжнародним стандартам [9, с. 93]. Право на землю закріплено в Розділі 1 «Загальні засади» Конституції України як один з елементів конституційного ладу в Україні.

Конституція України закріплює подвійну конституційно-правову природу землі: 1) як об'єкта права власності Українського народу та 2) як об'єкта цивільних прав конкретного громадянина, юридичної особи, територіальної громади чи держави. Визнаючи при цьому землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, унікальним природним ресурсом, об'єктом права власності та інших речових прав, матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування та територіальним базисом держави як основи її суверенітету [3].

В юридичній літературі звертається увага на те, що таке детальне конституційне закріплення окремих форм власності на землю, правових засад реалізації права власності, захисту та гарантій права власності на землю, суб'єктного складу права власності на землю, а також обов'язку не використовувати власність на шкоду людині і суспільству (ст.ст. 13, 14, 41, 92, 116, 142 та інші) свідчить про ключове значення землі для вітчизняної економіки та національної безпеки [10, с. 132].

Варто зазначити, що іноземці та юридичні особи, створені та заре-

естровані відповідно до законодавства іноземної держави, не згадуються в Конституції України як суб'єкти земельних правовідносин, водночас відповідно до ст. 26 Основного закону іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. При цьому право власності на землю відповідно до ст. 14 Конституції України набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Основним законодавчим актом, який регламентує особливості набуття та реалізації прав на землю, є Земельний кодекс України, відповідно до якого іноземці та юридичні особи, створені та зареєстровані відповідно до законодавства іноземної держави, можуть виступати суб'єктами всіх прав на землю з урахуванням особливостей та обмежень, які встановлені Конституцією України та Земельним кодексом України.

В юридичній літературі [11, с. 3] запропоновано в Конституції України закріпити заборону набуття іноземцями права власності на землю та обов'язкового відчуження такого права в разі набуття його у спадок. Вважаємо такий підхід доволі дискусійним, адже досвід країн, в яких існує ліберальний ринок земель (Аргентина, Болгарія, Канада, Естонія), підтверджує, що за умови належного правового регулювання відсутня монополізація ринку землі іноземцями, а залучення іноземних інвестицій сприяє розвитку сільського

господарства та сільських територій [12].

Якщо звернутись до досвіду інших держав, то слід відмітити, що єдиний підхід до конституційно-правового регулювання земельних відносин відсутній. Зокрема, на підставі аналізу конституцій більше як шестидесяти країн світу, І. В. Озімок [11, с. 54] зазначає, що в окремих із них прямо закріплено право власності на землю (конституції Кіпру, Португалії, Хорватії, Литви, Сербії, Туреччини, Казахстану, Ірану, Китаю, В'єтнаму, Бразилії, Мексики та ін.), в інших - закріплені основні положення права власності, а право на землю регламентоване галузевим законодавством (конституції Бельгії, ФРН, Іспанії, Молдови, Албанії, Ісландії, Норвегії, Швейцарії, ОАЕ, Японії та ін.), а в низці взагалі відсутнє правове регулювання права власності, а також права власності на землю (конституційні акти Великої Британії, конституції Австрії, Нідерландів, Єгипту, Анголи, Замбії, Сенегалу та ін.). Стосовно конституційного закріплення суб'єктів права власності на землю, наприклад, конституції Ірландії та Литви визначають суб'єктів права власності на землю, натомість конституція Мексики містить положення про заборону придбання права власності на землю іноземних громадян, їх об'єднань і осіб без громадянства, а в конституціях Португалії, Словенії, Греції, Хорватії відсутні будь-які обмеження за суб'єктним складом.

Водночас, якщо мова йде про іноземних суб'єктів як учасників земельних правовідносин, об'єктом яких є землі сільськогосподарського призначення, як правило, порядок з визначенням на конституційному

рівні загальних правових засад земельних відносин, галузевим законодавством зарубіжних країн встановлено різного роду обмеження доступу іноземних суб'єктів до ринку земель сільськогосподарського призначення як економічного, так і адміністративного характеру. Зокрема, О. В. Зубрицький [13, с. 10-13], акцентуючи увагу на унікальності європейського досвіду правового регулювання земельних відносин за участю іноземних суб'єктів, з огляду на рівень їх правової культури та національні особливості розвитку сільськогосподарства та земельних відносин, виділяє наступні правові моделі ринкового обігу сільськогосподарських земель (в залежності від ступеня втручання держави у зазначені відносини): а) модель відкритого ринку сільськогосподарських земель (Нідерланди, Велика Британія), б) модель помірно обмеженого ринку сільськогосподарських земель (Німеччина) та в) модель сильно обмеженого ринку сільськогосподарських земель (Франція).

Більш як 30-річний досвід реформування земельних відносин в Україні свідчить про те, що права на землю іноземних суб'єктів є обмеженими. Тобто, за ступенем втручання держави ринок земель України є більш наближеним до правової моделі помірно обмеженого ринку земель, при цьому такі обмеження стосуються не лише земель сільськогосподарського призначення. Більш детальні обмеження та такі, що стосуються іноземних суб'єктів як учасників земельних відносин, були запроваджені Законом України від 31 березня 2020 року № 552-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу

земель сільськогосподарського призначення». Зазначеним Законом внесено зміни до ст. 130 Земельного кодексу України та встановлено, що іноземні суб'єкти можуть набувати у власність землі сільськогосподарського призначення лише за умови схвалення цього питання на референдумі. Водночас, за будь-яких умов, у тому числі у разі схвалення на референдумі рішення про доступ іноземців до земель сільськогосподарського призначення, Закон містить ряд заборон щодо набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, зумовлених необхідністю гарантування національної безпеки.

Як зазначалось вище, доступ до земельних ресурсів іноземних суб'єктів є одним із способів залучення іноземних інвестицій в економіку країни. Водночас, хоча законодавство України і декларує відкритість національної економіки для припливу іноземного капіталу, але ще в Законі України від 13.03.1992 р. № 2198-XII «Про іноземні інвестиції» (ст. 8), а з 1996 року в Законі України від 19 березня 1996 року № 93/96-ВР «Про режим іноземного інвестування» (ст. 7) запроваджено елементи захисту публічних національних інтересів. Відповідно до ст. 7 зазначеного Закону передбачено, що законами України можуть визначатись території, на яких діяльність іноземних інвесторів та підприємств з іноземними інвестиціями обмежується або забороняється, відповідно до вимог забезпечення національної безпеки. Так, відповідно до ст. 130 Земельного кодексу України забороняється набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які розташовані

ближче 50 кілометрів від державного кордону України (крім державного кордону України, який проходить по морю).

Земельне законодавство України обмежує можливість доступу до земельних ресурсів іноземних суб'єктів не лише за територіальною ознакою. Набуття та обсяг реалізації прав на землю залежить від низки факторів: а) виду прав на земельну ділянку, які набуваються, б) іноземної держави, резидентом якої є фізична чи юридична особа, в) категорії земель, до якої належить конкретна земельна ділянка чи який правовий режим має земельна ділянка, права на яку набуваються, тощо. Зазначені обмеження зазнають постійних трансформацій, адже, як зазначає Д. В. Федчишин, реалізація та захист земельних прав у різні періоди розвитку держави мають різну динаміку й залежать від рівнів правової й політичної свідомості соціуму і ступеня усвідомленості ним соціально-економічної дійсності [14, с. 15-16.].

З початком повномасштабної воєнної агресії росії проти України на захист суверенітету і територіальної цілісності України, її національних інтересів та безпеки, забезпечення її економічної самостійності, гарантування прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави стали не лише громадяни України. до створеного Інтернаціонального легіону приєдналися добровольці з 55 країн світу, які ризикують своїм життям та боронять нашу землю. З огляду на це можливість набуття права власності на землі сільськогосподарського призначення іноземцями набуває іншого змісту та потребує додатко-

вих досліджень. Враховуючи те, що законодавство України про громадянство передбачає процедуру спрощеного набуття громадянства України особами, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України, доцільним є у післявоєнний час поширення такої практики і на земельні відносини.

Висновки. Конституція України закріплює особливий конституційно-правовий режим землі з огляду на її ключове значення для вітчизняної економіки, національної безпеки, захисту її територіальної цілісності та досить змістовно і детально регламентує земельні відносини. За змістом таке правове регулювання частково спостерігається в конституціях деяких інших країн, для яких характерною є помірно обмежена модель регулювання ринку земель. Земельна правосуб'єктність іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, прирівняна до земельної правосуб'єктності громадян України, адже відповідно до ст. 26 Конституції України вони користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Земельний кодекс України встановлює ряд винятків, щодо прав на землю іноземців та юридичних осіб, створених та зареєстрованих відповідно до законодавства іноземної держави. Найбільш дискусійним в цій частині є питання допуску іноземців до прав на сільськогосподарські землі.

Зарубіжний досвід конституційно-правового регулювання земельних відносин свідчить про поши-

рену практику запровадження різного роду обмежень земельних прав іноземних суб'єктів в інтересах забезпечення національної безпеки. Проте їх характер та обсяг залежать від економічного розвитку країни, рівня правової свідомості, особливостей розвитку сільського господарс-

тва та земельних відносин. Враховуючи сучасний стан розвитку земельних відносин в Україні, наближення завершального етапу земельної реформи та необхідність оновлення земельного законодавства подальші наукові дослідження в розглянутій сфері є перспективними.

Список використаних джерел

1. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу. Юрінком Інтер. 2006. 544 с.
2. Рішення Конституційного Суду України від 25 червня 2019 року № 8-р/2019 у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413. Справа № 1-76/2018(4090/17) / офіц. веб сайт Конституційного Суду України. URL: <https://ccu.gov.ua/dokument/8-r2019>
3. Конституційне подання 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень першого речення частини першої статті 13, частини першої статті 14 Конституції України у системному зв'язку із положеннями речення першого Преамбули, положень статті 1, частини другої статті 3, частини другої статті 5, частини четвертої статті 13 Конституції України / офіц. веб сайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_6992.pdf
4. Конституційне подання 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020 року / офіц. веб сайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_186_2020_0.pdf
5. Конституційне подання 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» та окремих положень Земельного кодексу України. / офіц. веб сайт Конституційного Суду України. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_169.pdf
6. Костенко О. М. Соціальний натуралізм як методологічний принцип філософії права. *Проблеми філософії права*. 2006-2007. Том IV-V. С. 98-106.
7. Носік В.В. Права на землю в Україні. *Земельне право України*: підруч.; за ред. В.В. Носіка. К.: ВПЦ «Київський університет». 2008. 511 с.
8. Шульга М. В. Естественное земельное право в системе прав человека. *Проблеми законності*. 1998. № 36. С. 117-126.
9. Слінько Т. М. Природні права людини та їх закріплення в конституційному законодавстві. *Pravna veda a prax: vyzvy modernych europskych integracnych procesov : zb. prispevkov z medzinar. vedeckej konf.* (27-28 novembra 2015). Bratislava, 2015. Р. 91-94.
10. Озімок І. В. Конституційно-правове регулювання права власності на землю в Україні. *Історико-правовий часопис*. 2019. № 2. С. 129-133.
11. Озімок І. В. Конституційне право власності на землю в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2020. 293 с.

12. Юрченко Е. Ринок землі: як це працює в світі. AgroPortal. 2019. URL: <https://agroportal.ua/ua/views/blogs/rynok-zemli-kak-eto-rabotaet-v-mire/>

13. Зубрицький О. В. Правове регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні та країнах ЄС: порівняльно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; 12.00.06. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, Київ, 2019. 18 с.

14. Федчишин Д. В. Теоретичні засади реалізації та захисту земельних прав в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2021. 44 с.

O. Pavliuk, *Postgraduate of Department of Land and Agrarian Law, Educational and Scientific Law School, Taras Shevchenko National University of Kyiv*
ORCID: 0009-0008-1950-7094

Constitutional principles of access to the land market in Ukraine for foreigners and legal entities, created and registered in accordance with the legislation of a foreign state

The article is devoted to the study of the constitutional principles of access to the land market in Ukraine by foreigners and legal entities, created and registered in accordance with the legislation of a foreign state. A conclusion was made about the special constitutional regime of land, which is of key importance for the domestic economy, national security and protection of its territorial integrity. The foreign experience of constitutional and legal regulation of land relations with the participation of foreign subjects is analyzed. The foreign experience of the constitutional and legal regulation of land relations shows the widespread practice of introducing various types of restrictions on the land rights of foreign subjects in the interests of ensuring national security. The nature and extent of restrictions on access to land resources of foreign entities depends on the economic development of the country, the level of legal awareness, the specifics of the development of agriculture and land relations. It has been established that the land legal personality of foreigners and stateless persons residing in Ukraine on legal grounds is equal to the land legal personality of citizens of Ukraine, with exceptions established by the Constitution, laws or international treaties of Ukraine. The Land Code of Ukraine establishes a number of exceptions regarding land rights of foreigners and legal entities created and registered in accordance with the legislation of a foreign state. The analysis of land legislation shows that the land rights of foreign subjects are limited, which in terms of the degree of state intervention is closer to the legal model of a moderately limited land market.

Keywords: *foreigners, legal entities created and registered in accordance with the legislation of a foreign state, rights to land, land market, access to land, subjects of land legal relations, agricultural land.*