

ШАРАПОВА С. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри земельного

та аграрного права

*(Національний юридичний університет**імені Ярослава Мудрого)*

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.20>**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ
ЗА УМОВИ КОМПЛЕКСНОГО ЇХ ВИКОРИСТАННЯ**

Стаття присвячена питанням особливостей правового режиму земель, зайнятих іншими природними ресурсами, в умовах комплексного їх використання. Розглянуті основні наукові погляди щодо розуміння та сутності правового режиму в теорії права. Підкреслюється, що стосовно поняття правового режиму в теорії права існує кілька підходів. Особлива увага приділяється уявленню про правовий режим земель як систему правових норм, яка була предметом обговорення в роботах вчених радянського періоду. Звертається увага, що в теорії земельного права термін «правовий режим земель» досить широко і часто застосовується, проте єдність думок щодо сутності цього терміна до сих пір відсутня. Наголошується, що в основному поняття правового режиму земель зводиться до певного порядку регулювання земельних відносин та умов використання земель, що здійснюється за допомогою різноманітних юридичних засобів, які спрямовані на досягнення конкретної мети в процесі використання та охорони земель. Автор звертає увагу, що під час встановлення виду правового режиму земель основною класифікаційною ознакою виступає цільове призначення земель. Проте іноді виникає ситуація, коли земельна ділянка одночасно належить до кількох категорій земель, що ускладнює встановлення правового режиму щодо її використання та охорони. Окремо висвітлюється позиція деяких вчених, які вказують на необхідність міжгалузевого підходу до визначення поняття правового режиму земель та виділення в земельному праві поняття складного правового режиму, який включає правовий режим досліджуваної земельної території, а також додатково правовий режим виду і категорії земель та правовий режим земель країни. Підкреслюється, що в умовах комплексного використання земель стосовно об'єктів земельно-лісових, земельно-водних та інших правовідносин, на які поширюються норми щодо встановлення правового режиму кількох категорій земель, необхідно говорити про сукупний (комплексний) правовий режим земель.

Ключові слова: правовий режим земель, цільове використання, земельні ресурси, природні ресурси.

Sharapova S. V. Peculiarities of the legal regime of land with their complex use

The article is devoted to the peculiarities of the legal regime of lands occupied by other natural resources, with their integrated use. The basic scientific views on the understanding and essence of the legal regime in the theory of law are considered. It is emphasized that there are several approaches to the concept of legal regime in the theory of law. Particular attention is paid to the idea of the legal regime of land as a system of legal norms, which was the subject of discussion in the works of scientists of the Soviet period. It is noted that in the theory of land law, the term “legal regime



of lands” is widely and often used, but the unity of opinion on the essence of this term is still missing. It is emphasized that basically the concept of the legal regime of land is reduced to a certain order of regulation of land relations and conditions of land use, which is carried out through various legal means aimed at achieving a specific goal in the use and protection of land. The author draws attention to the fact that when establishing the type of legal regime of land, the main classification feature is the purpose of the land. However, sometimes there is a situation when a land plot belongs to several categories of land at the same time, which complicates the establishment of a legal regime for its use and protection. The position of some scholars is highlighted, who point to the need for a cross-sectoral approach to defining the concept of legal regime of land and the allocation of the concept of complex legal regime in land law, which includes the legal regime of the studied land area. It is emphasized that in the complex use of land, in relation to objects of land-forest, land-water and other legal relations, which are subject to the rules for establishing the legal regime of several categories of land, it is necessary to talk about the total (complex) legal regime of land.

Key words: *legal regime of lands, target use, land resources, natural resources.*

Вступ. Земля – це складний природний компонент, її використання, як правило, пов’язане з іншими об’єктами, розташованими на земельних ділянках, які мають органічний зв’язок із землею. Незважаючи на те, що на правовий режим земель впливає той об’єкт, який із нею пов’язаний і на ній знаходиться, необхідно зауважити, що, розглядаючи всі ці об’єкти, безумовно загальним між ними варто вважати саме землю, яка виступає природним фундаментом для розміщення лісів, вод, надр і інших природних ресурсів.

Зв’язок правового режиму землі з правовим режимом лісів, вод і надр визначається тим, що ці об’єкти права не можуть бути використані без одночасного використання відповідних ділянок земної поверхні [1, с. 173]. Втім, як правило, правовий режим земель і природних ресурсів, пов’язаних із нею, не збігається, що іноді веде до проблеми взаємодії земельного, екологічного, природоресурсного права.

Усе вищевказане зумовлює актуальність цієї наукової публікації і підтверджується ступенем нерозкритості теми щодо правового режиму земель в разі комплексного їх використання. Висвітлюючи наведені питання, варто спиратися на праці І.І. Каракаша, М.В. Шульги, П.Ф. Кулинич, В.Д. Сидор, А.М. Мірошніченка, Ю.С. Петлюка та інших вчених, які приділили увагу дослідженню загальнотеоретичних питань правового режиму земель.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретичних поглядів щодо розуміння правового режиму земель і формування висновків про правовий режим земель, зайнятих іншими природними ресурсами, в разі комплексного їх використання.

Результати дослідження. Нерозривний зв’язок землі з іншими природними ресурсами звичайно впливає на зміст відповідних правовідносин. Виділяють земельно-лісові правовідносини, земельно-водні правовідносини і так далі, що іноді приводить до появи комплексних об’єктів правового регулювання. Приміром, А. Чепак виділяє комплексний дворесурсний об’єкт водно-земельних правовідносин, розглядаючи земельну ділянку під рибогосподарським водним об’єктом, при цьому зазначає, що на вказаний об’єкт поширюються норми щодо встановлення правового режиму земель водного фонду і земель сільськогосподарського призначення [2, с. 113].

Свого часу Г.О. Аксеньюк наголошував, що в правовідносинах, пов’язаних із використанням лісів, надр, вод, головними об’єктами є саме ліси, води і надра, земля ж сама по собі в цій галузі відносин не відіграє роль головного об’єкта. Тому вона не може визначати і, по суті, не визначає і характер тих правовідносин, об’єктом яких є ліси, надра і води, через що ці відносини не можуть беззастережно належати до категорії земельних [1, с. 171]. Погоджуючись із цим твердженням, а саме в частині того, що на правовий режим земель



впливає той об'єкт, який із нею пов'язаний і на ній знаходиться, необхідно зауважити, що, розглядаючи всі ці об'єкти, безумовно загальною для них варто вважати саме землю, яка виступає природним фундаментом для розташування лісів, вод, надр та інших природних ресурсів. Приміром, правовий режим земель лісогосподарського призначення залежить від функціонального поділу лісів, а також від господарської діяльності і від тих цілей, для яких надається земельна ділянка в користування. Від цільового призначення земель безпосередньо і залежить правовий режим їх використання та охорони.

Правовий режим окремих категорій земель заснований на закріпленні відмінностей між цими землями. Він включає елементи, які становлять загальне поняття правового режиму земель і закріплені в загальній частині земельного права. Вказані елементи розкриваються через специфічні для кожної категорії земель особливості їх використання та охорони і включають встановлення форм права власності на землі цієї категорії, визначення правових форм використання цих земель, механізм управління землями, особливості охорони земель і застосування заходів відповідальності щодо кожної категорії [3, с. 17].

У цьому випадку не можна не погодитися з думкою, що правові норми, що закріплюють елементи правового режиму, мають міститися в земельному законодавстві як спеціалізований галузі і лише в разі потреби доповнюватися нормами інших галузей. Тому, як підкреслюється в літературі, видається неправильною думка, що в Земельному кодексі мають встановлюватися лише загальні норми, що регулюють земельні відносини стосовно всього земельного фонду і окремих категорій земель, а спеціалізовані норми за різними категоріями земель будуть встановлюватися в актах інших галузей (водні, лісові та ін.) [4, с. 9]. Такий підхід руйнує структуру земельного законодавства, а, головне, не забезпечує мету комплексного регулювання земельних відносин [3, с. 17].

Отже, виникає питання щодо правового режиму земель, який встановлюється в разі комплексного їх використання, саме стосовно об'єктів земельно-лісових, земельно-водних тощо правовідносин, на які поширюються норми щодо встановлення правового режиму кількох категорій земель або норми інших галузей законодавства.

Поняття правового режиму дедалі активніше використовується як в юридичній літературі, так і в законодавстві. Термін «режим» багатий за своїм змістом, вживається в різних сенсах і контекстах й означає: (а) державний лад, сукупність засобів, методів, способів здійснення влади; (б) чітко встановлений розпорядок життя (праці, відпочинку, харчування, лікування, сну); (в) систему обов'язкових правил, вимог, норм, принципів, встановлених для будь-якого виду діяльності (приміром, лісо-водо-землекористування, полювання, рибальства); (г) певний стан, становище, статус кого-небудь або чого-небудь [5, с. 63].

Уявлення про правовий режим земель як систему правових норм формувалися поступово. І з розвитком законодавства це поняття теж розвивається.

У доктрині земельного права термін «правовий режим» досить широко і часто застосовується, але єдність думок щодо сутності цього терміна відсутня. Досить активно категорія правового режиму земель обговорювалася і була предметом розгляду в роботах вчених радянського періоду. Так, правовий режим визначався як встановлений нормами земельного права порядок можливої і належної поведінки щодо землі, спрямований на забезпечення її раціонального використання як основного засобу виробництва в сільському господарстві [6, с. 122]. На думку М.І. Краснова, правовий режимом земель – це «певне теоретичне поняття, що узагальнює правову характеристику землі як об'єкта права і містить вказівку на коло важливих правових відносин, що виникають щодо землі». Правовий режим державного земельного фонду вчений визначав як встановлений нормами права порядок можливої або необхідної поведінки людей щодо землі як до об'єкта права виключної власності держави, державного управління земельним фондом, права землекористування і правової охорони [6, с. 346].

Питання щодо визначення поняття «правовий режим земель» відображено у працях сучасних вітчизняних вчених. Приміром, В.Д. Сидор, досліджуючи питання правового режиму земель у земельному законодавстві, наголошує, що використання поняття «право-



вий режим земель» у науково-дослідних роботах сприяє зручності систематизації і викладу правового матеріалу, дає змогу дослідникові сформулювати проблему, окреслити її межі та логічно розкрити свої ідеї. Правовий режим земель, як підкреслює вчена, у вітчизняному законодавстві перебуває у прямій залежності із цільовим призначенням земель як особливим напрямом їх використання, функціями земель у суспільних відносинах як засобів виробництва, бази для розвитку промисловості, місць проживання людей і розміщення природних об'єктів [7, с. 27].

В.І. Андрейцев характеризує правовий режим земель як встановлений нормативно-правовий порядок, що визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин щодо земель, земельних ділянок як до об'єктів права власності, управління, користування, відтворення, збереження та охорони з метою їх раціонального (економного та ефективного) використання і задоволення різноманітних потреб заінтересованих осіб, захисту їх земельних прав [8, с. 158].

Свою чергою Ю.С. Петлюк під правовим режимом земель розуміє порядок правового регулювання земельних правовідносин, тобто порядок здійснення впливу на поведінку суб'єктів земельних правовідносин, із застосуванням різних правових засобів, насамперед встановлення та закріплення норм права, за допомогою яких врегульовуються земельні правовідносини [9, с. 249].

Як бачимо, в основному поняття правового режиму земель зводиться до певного порядку регулювання земельних відносин та умов використання земель, що здійснюється за допомогою різноманітних юридичних засобів, які спрямовані на досягнення конкретної мети в процесі використання та охорони земель.

Досить традиційним для земельного права є положення, при якому поняття правовий режим застосовується щодо земель земельного фонду України, окремих категорій земель та видів земель у межах кожної категорії. Правовий режим земель України, які становлять її земельний фонд, визначають як загальний правовий режим. Сутність правового режиму земельного фонду визначається прагненням законодавця забезпечити раціональне використання та охорону земель, виходячи з уявлень про землю як про природний об'єкт, найважливішу складову частину довкілля, природний ресурс, і створити умови для набуття, реалізації і захисту прав фізичних, юридичних осіб, територіальних громад і держави на земельні ділянки як об'єкти нерухомості [7, с. 29].

Правовий режим окремої категорії земель відображає особливий порядок правового регулювання поведінки учасників земельних відносин залежно від її основного цільового призначення. Для правового режиму категорії земель визначальним є конкретне цільове призначення, що вимагає особливого правового регулювання відносин щодо цієї категорії земель. Таким чином, є об'єктивна необхідність виділити спеціальний правовий режим окремих категорій земель [7, с. 30].

На думку В.Д. Сидор, доцільним є встановлення особливого порядку правового регулювання суспільних відносин щодо кожного виду земель, що дає підстави говорити про специфічний правовий режим виду земель, пов'язаний з існуванням специфіки правового регулювання в рамках однієї категорії земель. Як підкреслює вчена, використання і охорона відповідних видів земель, а також управління ними мають певні особливості, що вимагають встановлення специфічного правового режиму, який відрізняється як від загального правового режиму земель України, так і від спеціального правового режиму земель цієї категорії [7, с. 30].

О.С. Болтанова в цьому випадку виділяє «окремий правовий режим» – правовий режим виду земель в межах конкретної категорії (субкатегорії) [10, с. 116]. Цікавою є позиція вченої щодо виділення одиничного правового режиму – правового режиму земельної ділянки, його частини (в інших джерелах виділяють «конкретний правовий режим [11, с. 49]).

Таким чином, у процесі встановлення виду правового режиму земель основною класифікаційною ознакою виступає цільове призначення земель. Час від часу виникає ситуація, коли земельна ділянка одночасно належить до кількох категорій земель, що ускладнює вста-



новлення правового режиму щодо її використання та охорони. З цього приводу А.М. Мірошниченко зазначає: цілком можливо, коли до земель природно-заповідного фонду або земель оборони входять землі лісгосподарського призначення та водного фонду, землі сільськогосподарського призначення тощо, коли до земель водного фонду належать землі житлової та громадської забудови тощо. Так, вчений зауважує, що чинне земельне законодавство спеціально не регулює співвідношення між режимами різних категорій земель, крім випадків оподаткування земельних ділянок, і хоча здебільшого закон, у принципі, дає змогу вирішити колізії, що виникають між різними правовими режимами, на практиці таке вирішення може становити серйозну проблему [12, с. 48].

Необхідно підкреслити, що О.І. Крассов, досліджуючи питання щодо співвідношення правових режимів земель державного лісового фонду та земель інших категорій, звертав увагу на проблему щодо змішаного правового режиму, що поширювався на земельні ділянки, вкриті лісом, які знаходяться серед земель інших категорій [13, с. 72–73]. На існування змішаного правового режиму, який має місце у разі знаходження земель лісового фонду серед земель сільськогосподарського призначення, також вказував О.М. Турубінер [14, с. 130].

На «злиття» правових режимів використання різних категорій земель, які розташовані в межах населених пунктів, звертав увагу у своїх працях І.І. Каракаш. Певною мірою ця проблема була вирішена після заміни в законодавстві поняття «землі населених пунктів» поняттям «землі житлової та громадської забудови». Проте, як підкреслює вчений, у Земельному кодексі не визначені критерії відмежування земель житлової та громадської забудови від інших категорій, що ускладнює додержання правового режиму їх використання [15, с. 231–232]. На подібну проблему звертала у своїх дослідженнях Т.М. Ситнік, зазначаючи, що на правовий режим земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, «нашаровуються» правові режими тих категорій земель, на яких розміщені певні види цих насаджень. Це дає змогу, на думку вченої, врахувати функції, які виконують зелені насадження на різних категоріях земель у межах населених пунктів [16, с. 112].

На окрему увагу заслуговує визначення поняття правового режиму земель, запропоноване С.О. Боголюбовим. Так, на думку вченого, під правовим режимом земель треба розуміти сукупність правил їх використання та включення до цивільного обігу, охорони, обліку та моніторингу, встановлених земельним, містобудівним, лісовим, водним, природоохоронним та іншим законодавством, законодавством про надра й поширення на землі певної категорії [17, с. 34].

У наведеному визначенні поняття правового режиму земель важливим є те, що С.О. Боголюбов застосовує комплексний підхід до цього визначення з урахуванням особливостей наявних на землях природних ресурсів. М.В. Шульга у своїх працях також наголошує на необхідності враховувати в правовому режимі земель загальні риси правового режиму інших природних ресурсів [18, с. 14].

Висновки. Таким чином, вищевикладене дає змогу стверджувати, що в разі комплексного використання земель стосовно об'єктів земельно-лісових, земельно-водних тощо правовідносин, на які поширюються норми щодо встановлення правового режиму декількох категорій земель, необхідно говорити про сукупний (комплексний) правовий режим земель. У разі використання земельної ділянки, на якій знаходяться інші природні ресурси, враховуючи, що правовий режим залежить від категорії земель та її цільового призначення, необхідно зважати на те, що на конкретний правовий режим земель, які пов'язані з іншими природними ресурсами, впливає правовий режим категорії земель, на яких знаходяться ці ресурси. Усі подальші правові режими щодо цієї земельної ділянки будуть спеціальними, залежно від того, з якою саме метою вона використовується і які природні ресурси на ній знаходяться. Режим використання зазначених земель визначається з урахуванням характеру господарської діяльності та особливостей природних ресурсів, які знаходяться на цих землях.

Отже, правовий режим земель у разі комплексного їх використання – це встановлений нормами законодавства і заснований на принципах земельного права порядок регулювання



поведінки суб'єктів щодо земельних ділянок, на яких розміщені інші об'єкти природного і штучного походження, який спрямований на забезпечення ефективного, невиснажливого використання, відновлення, охорони земель та забезпечення й підтримання безпечного стану навколишнього природного середовища.

Список використаних джерел:

1. Аксененок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. Москва : Госюриздат, 1958. 424 с.
2. Чепак А. Правова природа використання земельних ділянок під водними об'єктами для риборозведення. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 9. С. 109–114.
3. Шингель Н.А. Правовой режим земель в Республике Беларусь : научное издание. Минск : ГИУСТ БГУ, 2005. 112 с.
4. Помелов А. О категориях земель. *Земля Беларуси*. 2003. № 4. С. 4–11.
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Политико-правовые режимы: актуальные аспекты. *Общественные науки и современность*. 1997. № 1. С. 63–71.
6. Общая теория советского земельного права / Под ред. Н. И. Краснова. Москва : Наука, 1983. 458 с.
7. Сидор В.Д. Правовой режим земель в земельном законодательстве України. *Адвокат. Наука і практика*. 2010. № 8 (119). С. 27–31.
8. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. Київ : Знання, 2005. 445 с.
9. Петлюк Ю.С. Співвідношення понять «правове регулювання земельних правовідносин» і «правовой режим земель» : порівняльно-правовой аспект. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 248–251.
10. Болтанова Е.С. Правовой режим в земельном праве: теория вопроса. *Вестник Томского государственного университета*. 2008. № 315. С. 114–117.
11. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений : учеб.-практ. пособ. Москва : Дело, 2004. 296 с.
12. Мірошниченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2005. № 12 (50). С. 42–51.
13. Крассов О.И. Соотношение правовых режимов земель государственного лесного фонда и земель иных категорий. *Правоведение*. 1981. № 6. С. 72–76.
14. Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе. Москва : Издательство Московского университета, 1958. 331 с.
15. Земельне право України : підручник / за ред. Погрібного О.О., Каракаша І.І. Київ : Істина, 2003. 448 с.
16. Ситнік Т.М. Поняття правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2015. Вип. 213. Ч. 1. С. 108–115.
17. Боголюбов С.А. Земельное право : учеб. для вузов / С.А. Боголюбов, В.В. Никишин, В.В. Устюкова. Москва : Норма, 2003. 462 с.
18. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. Харьков : Консум, 1998. 224 с.

