

объектов земельно-лесных и земельно-водных отношений, регулируемых соответственно земельным/водным и земельным/лесным правом. Предлагается также выделение в законодательстве отдельного вида потенциально спорных земельных участков, границы и, соответственно, площадь которых являются недостаточно точно определенными и могут уточняться в будущем.

Ключевые слова: земельный участок, земельный лесной участок, земельный водный участок, потенциально спорный земельный участок, объект правоотношений.

Summary

In the article legislative and scientific definitions of land plot's notion, its physical and legal features and types are analyzed. The necessity of including into legislation the notion of land plots as an object of land legal relations as well as the notion of land forest plots and land water plots as objects of properly land-forest and land-water legal relations is substantiated. It is also proposed to consider as a special type of potentially disputable land plots, which boundaries and size are not defined precisely and may be changed in the future.

Key words: land parcel, land forest parcel, land water parcel, potentially disputable parcel, object of legal relation.

Отримано 29.03.2010

Б. В. ДАНИЛЕНКО

Богдан Вікторович Даниленко, аспірант Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

ЕКОЛОГО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ – ОКРЕМИЙ НАПРЯМОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Земельне право відображає різноманітні суспільні інтереси щодо використання земель. Такі інтереси не можуть залишатися незмінними – змінюється їх значення, з'являються нові. Останнім часом все більшої ваги набувають екологічні інтереси. Проте вони поки що не мають належного відображення в земельному законодавстві, що зумовлює необхідність пошуку адекватних правових форм їх втілення.

Проблеми еколого-правового регулювання використання земель розглядалися в роботах українських та іноземних авторів – О. А. Забелишенського, Н. І. Краснова, П. Ф. Кулинич та ін. Проте досі відсутні роботи, присвячені розгляду цього явища як такого.

Метою цієї статті є розгляд еколого-правового регулювання землекористування як окремого самостійного напрямку правового регулювання земельних відносин, визначення його змісту та місця в земельно-правовому регулюванні.

Розгляд еколого-правового регулювання землекористування як явища конкретно-історичного вимагає певного екскурсу в історію розвитку природоохоронної думки.

О. С. Колбасов аналізує розвиток наукових поглядів стосовно взаємодії природи та суспільства. Він виділяє три основні етапи формування цих поглядів¹.

На початку ХХ ст., коли у світі зароджувався громадський рух за охорону природи, він за своїм змістом стосувався лише збереження пам'яток природи, унікальних природних об'єктів, окремих видів тварин та рослин. Він не стосувався охорони природних ресурсів. У той час ще не було і проблем забруднення. Відповідно до цього саме поняття «природа» набуло геть викривленого змісту: воно насправді не охоплювало всієї природи – матеріального світу, що оточує суспільство, а стосувалося лише окремих її витворів.

Лише після того, як у людей з'явилась зацікавленість у збереженні елементів природи, які є джерелами до засобів існування, поступово виник інший напрямок природоохоронної діяльності – охорона природних ресурсів. В багатьох країнах Європи, Америки та Африки обидва ці напрямки – охорона природи та охорона природних ресурсів – зберегли самостійне значення.

Не дивлячись на те, що потреба в охороні пам'яток природи та природних ресурсів посилилась, на перший план вийшла зацікавленість людства у збереженні сприятливого стану природи як середовища життя людей за умов бурхливого науково-технічного прогресу, зростання населення, урбанізації і т. ін. У цьому контексті поняття природи ще більше розширилося, і, на думку О. С. Колбасова, набуло, нарешті, свого повного значення².

Розглянуті погляди О. С. Колбасова на розвиток наукових поглядів стосовно взаємодії природи та суспільства мають дуже важливе методологічне значення. Грунтуючись на них, можна проаналізувати розвиток еколого-правового регулювання землекористування. На думку П. Ф. Кулинич, на початку ХХІ століття у розвитку правової охорони сільськогосподарських угідь України чітко проявилися два різновекторні підходи. Один з них автор називає виробничим. Він передбачає надання посиленої правової охорони високопродуктивним угіддям – ріллі, перелогам та багаторічним насадженням. Інший підхід автор називає еко-

логічним. Він передбачає посилену правову охорону тих сільськогосподарських угідь, які виконують функцію стабілізації агросфери як екологічної системи. У зв'язку з цим, як вважає дослідник, перед наукою земельного права постає завдання вироблення теоретичних положень, які б забезпечили безконфліктне поєднання, гармонізацію виробничого та екологічного підходів до правового регулювання відносин охорони земель сільськогосподарського призначення в аспекті трансформації сільськогосподарських угідь³. На наше переконання, є всі підстави трактувати висловлену П. Ф. Кулиничем думку в більш широкому контексті – стосовно правового регулювання землекористування в цілому, використовуючи погляди О. С. Кобласова на розвиток природоохоронної думки. У цьому значенні виробничий (економічний) підхід означає такий підхід до правового регулювання використання земель, який має на меті охорону земель як природного ресурсу (слід зауважити, що тут і далі словосполучення «охорона земель» вживається нами не в спеціально-юридичному значенні, тобто як окремих інститут земельного права, а в більш широкому значенні – як надання правової охорони (або правового захисту) такому об'єкту, як земля. Більше того, стосовно розглядуваних відносин більш коректним є термін «використання земель», про що йтиметься далі). Найбільш значним проявом такого підходу є принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель (надання посиленої правової охорони високопродуктивним угіддям виступає як складова цього принципу). Екологічний підхід має на меті збереження земель як елемента довкілля. Зрозуміло, що історично він виник пізніше і тому є менш розвинутим. Здебільшого він відображений у законодавстві про екологічну мережу.

На нашу думку, в сучасних умовах потрібно розвивати обидва підходи.

Цілком слушна думка П. Ф. Кулинича про те, що перед наукою земельного права постає завдання поєднання цих підходів. Це завдання можна вирішити на підставі застосування концепції сталого розвитку, адже головне її завдання – поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів у процесі розвитку людства.

Традиційно в земельно-правовій літературі виділяються такі функції землі: основний засіб виробництва (в сільському та лісовому господарстві); територіальний ресурс, тобто просторовий базис для розміщення всіх інших галузей виробництва; один з компонентів природного комплексу, що тісно пов'язаний з іншими його компонентами: кліматом, водними ресурсами, рослинним покривом тощо⁴. Правова охорона надається землі в першу чергу як засобу виробництва (тобто як природному ресурсу, що відображає економічний підхід до охорони земель). Такий підхід переважає і в земельно-правовій літературі. Наприклад, російський правознавець Н. І. Краснов дає таке визначення поняттю раціонального використання землі: «досягнення максимального ефекту в здійсненні цілей землекористування з урахуванням корисної взаємодії землі з іншими природними факторами та при охороні землі у процесі використання як специфічної умови всякої діяльності і головного засобу виробництва в сільському господарстві»⁵. Як видно з наведеного, правова охорона надається землі як економічній, а не як екологічній цінності. Отже, правовій охороні землі як елемента довкілля поки що не приділяється належної уваги.

Відмінності між економічним та екологічним підходами можна розглянути на прикладі охорони ґрунтів як особливого об'єкту земельних правовідносин. П. Ф. Кулинич звертає увагу на те, що сучасна природнича наука виділяє два основні напрями охорони ґрунтового покриву – комплексний агротехнічний та природний. Змістом першого напрямку є охорона ґрунтів сільськогосподарських земель, які використовуються для вирощування сільськогосподарських культур. Змістом другого напрямку охорони ґрунтів є збереження та відновлення природних ґрунтів в умовах повної заборони або обмеження антропогенного впливу на них, що включає: 1) резервування цілинних ґрунтів; 2) повне дотримання вимог охорони ґрунтів територій, що особливо охороняються; 3) виключення частини освоєних рідкісних та еталонних ґрунтів із господарського використання та відновлення їх природної родючості; 4) дотримання особливого режиму використання і охорони високобонітетних і «дослідних ґрунтів»; 5) організація нових комплексних і ґрунтових (а також агроґрунтових) заказників, заповідників та пам'яток природи. У чинному земельному законодавстві України знайшла відображення лише охорона ґрунтів сільськогосподарських земель. Охорона природних ґрунтів правовими нормами практично не врегульована⁶. І це незважаючи на те, що в юридичній літературі висловлювалися думки про необхідність зміни підходів до правової охорони ґрунтів ще в 70-ті роки минулого століття⁷.

Основною властивістю ґрунту є його родючість, тобто здатність забезпечувати рослини водою, поживними речовинами і повітрям⁸. Родючість ґрунту вважається окремим об'єктом правової охорони⁹. На думку О. А. Забелишенського, виходячи з екологічного підходу до землекористування значний інтерес викликає новий напрямок в охороні ґрунтів¹⁰. Вчений вважає, що традиційне поняття «родючість ґрунтів» визнається науково неточним, і йому протиставляється поняття «біопродуктивність». Зазвичай поняття родючість ґрунтів означає їх здатність давати урожай рослин. Тепер же вважається, що це вкрай звужує уявлення про ґрунти як компоненти біосфери та призводить до утилітарного підходу до збереження та управління ґрунтовими процесами, оскільки не враховуються такі важливі аспекти життя ґрунтів та біогеоценозів, як діяльність ґрунтових безхребетних тварин та мікроорганізмів, підтримка та регулювання киснево-вуглецевої рівноваги, «санітарна» роль ґрунтів у біосфері і т.і. Всі ці та інші аспекти, що не оцінюються в межах утилітарного підходу до ґрунтів, об'єднуються у поняття «біопродуктивність», яке розглядається як функція кругообігу речовин та трансформації енергії у біогеоценозі в цілому. У науковій літературі також підкреслюється, що ґрунт виконує роль «системи керування», «двигун» біогеоценозів та біосфери в цілому. Цей принципово новий господарсько-екологічний підхід до проблеми охорони ґрунтів ще тільки повинен дста-

ти відображення у земельному законодавстві, і перш за все положеннях, що регулюють охорону ґрунтів та застосування агроправил¹¹. На жаль, за більш ніж 30 років, що минули, жодних кроків в цьому напрямку так і не було здійснено. Ґрунт і надалі розглядається лише як природний ресурс, в законодавстві не дістала відображення його роль в природі як елемента екосистеми.

Цікаво, що одні й ті ж терміни можуть мати різне значення залежно від того, в межах якого підходу вони використовуються. Наприклад, це стосується консервації земель. Чинне законодавство містить два різних визначення консервації земель. Відповідно до Закону України «Про охорону земель» консервація земель – припинення господарського використання на визначений термін та залуження або залісення деградованих і малопродуктивних земель, господарське використання яких є екологічно та економічно неефективним, а також техногенно забруднених земельних ділянок, на яких неможливо одержувати екологічно чисту продукцію, а перебування людей на цих земельних ділянках є небезпечним для їх здоров'я. Це визначення більшою мірою відображає традиційний економічний підхід до охорони земель. Відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015» роки консервація земель – виведення з господарського обороту (сільськогосподарського або промислового) земель на певний термін для здійснення заходів щодо відновлення родючості та екологічно задовільного стану ґрунтів, а також для встановлення або повернення (відновлення) втраченої екологічної рівноваги у конкретному регіоні. Це визначення більшою мірою відображає екологічний підхід до охорони земель. Показово, що в навчальній та науковій літературі із земельного права дається визначення цього терміну відповідно до положень Закону України «Про охорону земель», і навіть не згадується про друге визначення, яке містить нормативний акт тієї ж юридичної сили. На нашу думку, це свідчить про легковажне ставлення до законодавства про екологічну мережу, яке якраз і є втіленням екологічного підходу до правової охорони земель.

Як цілком слушно підкреслюється в юридичній літературі, у наш час справа вже не обмежується простою охороною окремих об'єктів природи. Увага зосереджена на тому, як біорізноманіття та інші екологічні цінності повною мірою об'єднати з господарською діяльністю¹². Таким чином, коли йдеться про екологічний підхід у правовому регулюванні земельних відносин, мова йде перш за все про використання, а не про охорону. Таким чином, відповідний напрямок реформування земельних правовідносин можна назвати правове регулювання екологозбалансованого використання земель, або еколого-правове регулювання землекористування, адже мається на увазі відображення в праві екологічних вимог до використання землі як елемента довкілля.

У цьому контексті виникає необхідність визначення змісту самого поняття «використання земель». На жаль, в юридичній літературі цій проблемі не приділяється належної уваги. Це пояснюється тим, що, за вдалим висловом Н. І. Краснової, питання користування землею (основи сільськогосподарського виробництва) залишилися за бортом реформ¹³. Для Н. І. Краснової проблеми користування землею (в сільському господарстві) перш за все означають впровадження сучасних науково обґрунтованих систем землеробства¹⁴.

Ґрунтовний аналіз цієї проблеми здійснено російським правознавцем Г. С. Башмаковим. Він критикує поширену в російській земельно-правовій літературі практику використання словосполучення «використання та охорона земель» як синоніму земельних відносин, позначення предмета регулювання земельного законодавства. В подібній ситуації, на його переконання, поняття «використання земель» стає майже безмежним. Зокрема, в його складі (більше немає де) опиняється значний за розміром блок норм про надання та вилучення земель, що суперечить решті статей Земельного кодексу Російської Федерації (окрім ст. 1 та 2), де фігурує термін «використання землі». «Перебування у складі» маскує існування в земельному законодавстві багато чисельних норм про надання, вилучення землі, про інші складові земельного обороту, створює враження, що подібні норми повинні бути відсутніми в Земельному кодексі, і тим самим ускладнює встановлення правильного співвідношення між земельним та цивільним кодексами, земельного та містобудівного законодавства тощо¹⁵. На його думку, поняття «використання земель» не охоплює всього змісту Земельного кодексу, що лишається після відмежування від нього питань охорони земель. Фактично регулювання використання земель в Земельному кодексі зводиться до наступних положень.

Термін «використання» стосується діяльності фізичних та юридичних осіб безпосередньо на землі, а не діяльності державних органів, що надають землю, контрольних і т.ін., тобто адресований лише власникам землі, користувачам, володільцям, орендарам, а також підприємствам, установам та організаціям, що виконують не землі пошукові роботи. Використання землі за законом починається не з початку процесу отримання прав на землю, а після встановлення меж земельних ділянок на місцевості та видачі документів про право на землю (ст. 32 Земельного кодексу Російської Федерації). Власне безпосереднє використання землі регулюється земельним законом зазвичай лише в загальній формі шляхом формулювання основного цільового призначення різних категорій земель, встановлення обов'язку державних органів визначати цільове призначення конкретної земельної ділянки, заборони власникам, користувачам, володільцям та орендарам самовільно змінювати її цільове призначення, надання права зводити на ділянці житлові, виробничі, культурно-побутові та інші будівлі та споруди (п. 2 ст. 52) і т.і. Передбачений захист дій з використанням землі від необґрунтованого втручання державних, господарських та інших органів (ст. 54). Встановлений лише обов'язок ефективного використання землі відповідно до цільового призначення (ст. 53). Узаконена можливість припинення прав на землю за умови її використання не за цільовим призначенням (ст. 44) та у ряді випадків при невикористанні землі в межах певного строку (п. 9 ст. 39)¹⁶.

Г. С. Башмаков наголошує на тому, що питання використання земель не сконцентровані в окремій структурній одиниці, а розкидані по Кодексу (наприклад, у вигляді встановлення категорій земель). Виключення, начебто, становить гл. 7 розд. 1 Кодексу «Використання земельних ділянок для пошукових робіт», але і в ньому слово «використання» присутнє лише у назві глави¹⁷. Н. І. Краснов пропонує розмістити систематизовані вимоги з раціонального використання землі та її охорони в законі компактно, у вигляді спеціального розділу, як це зроблено в Законі Російської Федерації «Про надра» (розд. 3 «Раціональне використання та охорона надр») та Водному Кодексу Російської Федерації (розд. 4 «Використання та охорона водних об'єктів»), та перед переліком цих вимог зробити застереження, що вони застосовуються відповідно до цільового призначення землі¹⁸.

З викладеного вище можна зробити висновок, що «використання землі» по-перше, стосується безпосередньої її експлуатації з тією або іншою метою, по-друге, адресоване лише тим суб'єктам, що наділені правомочностями з використання певної земельної ділянки, по-третє, починається з того моменту, коли законодавством дозволяється приступати до використання земельної ділянки. Таким чином, мова йде про правомочність користування земельною ділянкою, про що прямо й каже Н. І. Краснов¹⁹.

Отже, можна зробити висновок, що еколого-правове регулювання землекористування – це напрямок у правовому регулюванні земельних відносин, який відображає екологічний підхід до землекористування (тобто в його межах земля розглядається як елемент довкілля), та полягає в закріпленні в земельному законодавстві екологічних вимог до використання земель, що звернені до землевласників та землекористувачів.

В статті лише окреслено перспективний напрямок правового регулювання використання земель. На нашу думку, сучасні тенденції розвитку землекористування спонукають до подальших ґрунтовних досліджень.

¹ Колбасов О. С. Экология: политика-право. – М.: Наука, 1976. – 230 с.

² Там само.

³ Кулинич П. Ф. Сільськогосподарські угіддя як об'єкт земельних правовідносин // Часопис Київського ун-ту права. – 2008. – № 4. – С. 174-180.

⁴ Забельшенский А. А. Природоохранительная функция советского земельного права. – Свердловск, 1982. – 43 с.

⁵ Краснов Н. И. О понятиях рационального использования и охраны земли // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 38-44.

⁶ Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України // Бюлетень міністерства юстиції України. – 2009. – №2.

⁷ Забельшенский А. А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса. – Свердловский юридический институт. – 1979. – 79 с.

⁸ Іванюк А. П., Гузь М. Л. Основи землеробства. Навчальний посібник. – Львів: Камула, 2005. – 256 с.

⁹ Кулинич П. Ф. Об'єкти правової охорони земель сільськогосподарського призначення // Бюлетень Міністерства юстиції України. – № 12. – 2007. – С. 51-61.

¹⁰ Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України // Бюлетень міністерства юстиції України. – 2009. – №2. – С. 56.

¹¹ Там само.

¹² Нетийвода В. П. Правове регулювання суспільних відносин щодо лісів у контексті сталого розвитку: Дис. ... канд. юрид. наук. – Київ, 2006. – 223 с.

¹³ Краснов Н. И., Башмаков Г. С., Самончик О. А. Правовые проблемы рационального использования земли в сельском хозяйстве российской федерации // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 75-85.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Забельшенский А. А. Природоохранительная функция советского земельного права. – Свердловск, 1982. – 43 с.

¹⁶ Там само.

¹⁷ Там само.

¹⁸ Краснов Н. И., Башмаков Г. С., Самончик О. А. Правовые проблемы рационального использования земли в сельском хозяйстве российской федерации // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 75-85.

¹⁹ Там само.

Резюме

У даній статті автор досліджує поняття та сутність еколого-правового регулювання землекористування. Аналізуються відмінності між економічним та екологічним підходами до охорони землі. Розглядаються особливості правової охорони землі як елемента довкілля, пропонується авторське визначення еколого-правового регулювання землекористування.

Ключові слова: охорона земель, економічний підхід, екологічний підхід, еколого-правове регулювання землекористування, використання земель.

Резюме

В данной статье автор исследует понятие и сущность эколого-правового регулирования землепользования. Анализируются отличия между экономическим и экологическим подходами к охране земель. Рассматриваются особенности правовой охраны земли как элемента окружающей среды, предлагается авторское определение эколого-правового регулирования землепользования.

Ключевые слова: охрана земель, экономический подход, экологический подход, эколого-правовое регулирование землепользования, использование земель.

Summary

In this article the author studies the concept and the essence of environmental regulation of real property. The differences between economical approach and ecological approach to the land preservation are analyzed. The features of the preservation of the land as a part of nature by means of the law are analyzed. Accordingly the author's environmental regulation of real property definition is proposed.

Key words: land preservation, economical approach, ecological approach, environmental regulation of real property, land use.

Отримано 16.07.2010

О. В. КРАМАРЕНКО

Олег Віталійович Крамаренко, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ВИДИ ПІДСТАВ ВИНИКНЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ПРАВ НА ЗЕМЛІ ДЛЯ БУДІВНИЦТВА БАГАТОКВАРТИРНИХ ЖИТЛОВИХ БУДИНКІВ У МІСТАХ

Важливою теоретичною і практичною проблемою у науці земельного права є проблема визначення підстав і порядку виникнення та припинення прав на землі для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах. У чинному Земельному кодексі України (ЗК України) виникнення та припинення прав на землі для багатоквартирного житлового будівництва у містах спеціально не регламентоване. Це призводить до блокування ринкового обороту цих земельних ділянок та прав на них, зокрема до неможливості проведення на належному рівні аукціонів із відчуження земельних ділянок або відповідних прав на них; наслідком цього є існування різного роду порушень чинного земельного законодавства, до неможливості визначення ринкової вартості земельної ділянки тощо.

У ЗК України¹ визначені загальні засади набуття та припинення прав на землю. Виникнення та припинення прав на землю як об'єкту, що поєднує в собі ознаки речі та майна, регламентується також нормами цивільного права. Отже детальне дослідження питань виникнення та припинення прав на землі для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах надасть можливість визначити систему підстав та порядок виникнення та припинення прав саме на землі для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах, створити уявлення про зміст правовідносин щодо набуття та припинення цих прав, виявити їх наукову сутність, сформулювати пропозиції з удосконалення цивільного та земельного законодавства у досліджуваній сфері.

Питання підстав виникнення та припинення прав на землю в юридичній науці були предметом комплексних досліджень О. Г. Бондаря, Д. В. Бусуйок, О. А. Вівчаренка, М. Я. Ващишин, О. В. Глотовой, О. В. Єлісєєвої, Є. О. Іванової, П. Ф. Кулинич, Д. В. Ковальського, К. І. Кучерук, К. О. Настечко, В. В. Носіка, В. Ю. Малого, Р. І. Марусенка, К. П. Пейчева, В. П. Яніцького. Проте визначення видів підстав виникнення та припинення прав саме на землі для будівництва багатоквартирних житлових у містах, на жаль, залишилось поза увагою вчених. Тому метою нашого дослідження є проведення класифікації підстав виникнення та припинення прав на землі для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах.

На підставі аналізу чинного законодавства можна дійти висновку про існування величезної кількості підстав виникнення та припинення прав на землі для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах. Земельне законодавство України не відрізняється стабільністю, особливо в останні роки в частині визначення підстав виникнення та припинення прав на землю. У чинне земельне законодавство часто вносяться зміни, при цьому відбувається ускладнення правового регулювання суспільних відносин щодо виникнення та припинення прав на землю. Такий стан речей негативно впливає на правозастосовну практику та вимагає проведення систематизації наявних підстав виникнення та припинення прав на землі для будівництва багатоквартирних житлових будинків у містах.

У юридичній літературі запропоновані критерії класифікації та види підстав виникнення та припинення прав на землю. Так, підстави виникнення права державної власності на землю є предметом комплексного дослідження В. В. Носіка. За Конституцією України, вважає В. В. Носік, держава Україна як суб'єкт приватного права через органи державної влади може набувати і реалізувати право власності на землю Українського народу з передбачених законом юридичних підстав, які класифіковані на дві групи: загальні і спеціальні. При цьому до спеціальних правових підстав набуття державою права власності на землю Українського народу можна віднести: націоналізацію, примусовий викуп земельних ділянок приватної власності з мотивів суспільної необхідності, конфіскацію тощо².