

Лебедєва Т. М.
кандидат юридичних наук
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 349.4 (045)

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ОСОБЛИВО ЦІННИХ ЗЕМЕЛЬ

Запропоновано науковий підхід до визначення поняття правового режиму особливо цінних земель. На підставі аналізу категорій «правовий режим», «правовий режим земель» та «особливо цінні землі» виділено основні ознаки та сформульовано поняття правового режиму особливо цінних земель. Запропоновано на основі викладеного матеріалу продовжити подальше дослідження проблемних питань правового режиму особливо цінних земель.

Ключові слова: *правовий режим, порядок правового регулювання, правовий режим земель, особливо цінні землі.*

Постановка проблеми. Зважаючи на особливий статус особливо цінних земель та актуальність їх збереження, існує нагальна потреба в детальному визначенні особливостей правового регулювання використання та охорони цих земель. Вже давно спостерігається тенденція, згідно з якою наукові дослідження особливостей правового регулювання певного виду діяльності, особливо коли ця діяльність має визначений об'єкт, проводяться під кутом зору правового режиму даного об'єкта. При цьому правовий режим, як елемент правового регулювання, є одним із найбільш складних і багатогранних. Дана категорія використовується в багатьох галузях права, що, безумовно, викликає інтерес до сутності та змісту даної категорії. Тому перш ніж дослідити основні ознаки та сформулювати поняття правового режиму особливо цінних земель, його ознаки та складові, вважаємо за доцільне розглянути загальні положення, які стосуються категорії правового режиму земель у цілому.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Визначенням поняття «правовий режим» займалися С.С. Алексєєв, В.Б. Ісаков, П.В. Косминіна, В.В. Конопльов, В.М. Корельський, А.В. Малько, М.І. Матузов, В.Д. Перевалов, І.О. Соколова, Т.В. Шадріна, Е.Ф. Шамсумова та інші. Окремих питань правового режиму особливо цінних земель частково торкалися такі вчені: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, С.Б. Гавриш, А.П. Гетьман, В.В. Носік, П.О. Канаш, П.Ф. Кулинич, В.І. Семчик, Д.В. Ришкова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Однак ні науковці, ні законодавець детальної характеристики поняття «правовий режим особливо цінних земель» не пропонують.

Метою даної статті є виділення основних ознак та визначення поняття «правовий режим особливо цінних земель».

Виклад основного матеріалу. Правовий режим – широке юридичне поняття, яке означає, що діяльність і пов'язані з нею суспільні відносини врегульовані нормами права спеціального соціального призначення [1, с. 24]. Втім

до цього часу відсутня однастайність у поглядах щодо його змісту та сутності, що зумовлено множинністю визначень родового поняття «режим», яке широко використовується не тільки у юридичній науці, а й у політології та державознавстві.

С.С. Алексєєв розглядає правовий режим як порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, які створюють особливе спрямування регулювання [2, с. 185].

Н.І. Матузов та А.В. Малько під правовим режимом розуміють порядок правового регулювання, виражений у певному поєднанні юридичних засобів, та такий, що створює бажаний соціальний стан та конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права [3, с. 17]. Т.В. Шадріна формулює поняття правового режиму як «сукупності норм, що визначають компетенцію, правові процедури діяльності, майнові та немайнові права та види відповідальності» [4, с. 14].

В.Б. Ісаков пропонує визначати правовий режим як соціальний режим певного об'єкта, закріплений правовими нормами і забезпечений сукупністю юридичних засобів, головна особливість якого полягає в тому, що він створюється, закріплюється, регулюється правом та заснований на праві [5, с. 259].

Деякі автори зосереджують увагу на меті, для досягнення якої встановлюється правовий режим, тобто правовий режим визначається як сукупність засобів, заходів і норм, підпорядкованих досягненню відповідної цілі. Зокрема, Л.О. Морозова розуміє правовий режим як результат регулятивного впливу на суспільні системи (певного набору) юридичних засобів, які притаманні конкретній галузі права й які забезпечують нормальне функціонування даного комплексу суспільних відносин [6, с. 123].

На думку О.С. Родіонова, правовий режим – це сукупність юридичних засобів, які встановлюються та забезпечуються державою для врегулювання конкретних суспільних відносин шляхом обмеження одних та стимулювання інших сторін діяльності окремих суб'єктів права [7, с. 157–158].

Під правовим режимом Д.М. Бахрах розуміє систему норм, яка регулює діяльність, відносини між людьми з приводу певних об'єктів, а також розглядає правовий режим як комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплений юридичними нормами та забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів [8, с. 410]. Наявність правового режиму, на думку вченого, обумовлена специфічністю суспільних відносин, а також використанням особливих форм та методів діяльності, що відображаються в системі прав і обов'язків суб'єктів.

На підставі наведених визначень слід зробити висновки щодо *характерних ознак, притаманних будь-якому правовому режиму*. До них слід віднести такі:

- 1) правовий режим є формою регулювання певних суспільних відносин;
- 2) цей режим закріплений у праві (тобто нормативно врегульований);
- 3) будь-який правовий режим передбачає наявність правових засобів (стимулів, нормативів, гарантій, заборон, зобов'язань, обмежень), які залеж-

но від конфігурації створюють різні види правових режимів;

4) виражає сприятливість чи несприятливість задоволення інтересів суб'єктів права.

Зауважимо, що ефективне використання правових засобів при вирішенні тих чи інших спеціальних завдань значною мірою полягає в тому, щоб обрати оптимальний для вирішення відповідної задачі правовий режим, опрацювати його відповідно до специфіки завдання та змісту відносин, що регулюються.

При конструюванні правових режимів різних галузей права використовуються одні й ті самі правові засоби. При цьому кожна галузь права наділена тільки їй притаманним правовим режимом, оскільки комбінація цих засобів у них не повторюється, різним є поєднання у них стимулів й обмежень [9, с. 357–358].

У науці земельного права ключовим є поняття правового режиму земель. У вітчизняному законодавстві правовий режим земель обумовлює й цільове призначення земель як особливий напрямок їх використання, функціями землі як засобу виробництва, бази для розвитку промисловості, місць проживання людей і розміщення природних та інших об'єктів.

Щодо самого визначення поняття «правовий режим земель», слід зауважити, що це питання досліджувалося багатьма фахівцями в галузі земельного права, проте його аналіз проводився з позицій вивчення окремих його елементів: права власності на землю, права землекористування, управління у сфері використання й охорони земель тощо. З іншого боку, є праці, в яких спеціально розглядався правовий режим певних категорій або видів земель. Проте у переважній більшості цих робіт суть цього поняття окремо не розглядалася, хоча зміст досліджень зводився, у підсумку, до вивчення правового режиму земель. Водночас є роботи, в яких автори концентрували свою увагу безпосередньо на даному питанні. Так, аналіз поняття «правовий режим земель» було зроблено у дослідженнях І.І. Євтихєєва, А.В. Венедиктова, М.І. Краснова, Г.А. Аксеньонка, І.О. Іконицької й ін.

Належної уваги поняттю «правовий режим земель» приділяв у своїх працях М.І. Краснов, який зазначав, що як певне теоретичне поняття, що узагальнює правову характеристику землі як об'єкта права і містить вказівку на коло важливих правових відносин, що виникають щодо землі [10, с. 346].

О.І. Крассов, у свою чергу, зауважує, що «правовий режим земель являє собою визначення в законодавстві змісту права власності, інших прав на земельні ділянки, управління використанням й охороною земель, заходів з охорони земель, за допомогою встановлення основного цільового призначення земель, зонування, обмеження прав, публічних сервітутів і встановлення дозволеного використання» [11, с. 23].

Проте слід зауважити, що такий підхід до визначення категорії „правовий режим земель” вже не є прийнятним, оскільки не дозволяє створити цілісного уявлення щодо сутності цієї категорії. До того ж реформації, що відбуваються останнім часом, розвиток законодавства та нові наукові надбання примушують переосмислити вказане поняття. А.А. Минаєва, зробивши детальний ана-

ліз існуючих напрацювань, пропонує таке визначення поняття “правовий режим земель”: це встановлений нормами й заснований на принципах земельного права порядок можливої і належної поведінки стосовно землі як об'єкта права власності, інших речових і зобов'язальних прав, управління і правової охорони, спрямований на забезпечення раціонального використання й охорони землі як основи життя й діяльності людини [12, с. 43].

Правовий зв'язок, що існує між землею як об'єктом правовідносин та її правовим режимом, розкрив Г.О. Аксеньонок, який, аналізуючи землю як об'єкт земельних правовідносин, розумів землю в її природному стані, як дар природи, а землю, стосовно якої встановлено певний правовий режим, завдяки чому вона і стає об'єктом права загалом і земельних правовідносин зокрема [13, с. 137].

Як наголошує В.Д. Сидор, правовий режим земель характеризується специфічними рисами: по-перше, правовий режим є різновидом соціального режиму; по-друге, правовий режим земельного фонду характеризується комплексністю; по-третє, правовий режим земель є родовим (загальним) поняттям для всіх земель, земельних ділянок у межах державних кордонів, відображає основи земельного ладу; по-четверте, правовий режим визначає поведінку суб'єктів земельних відносин і адресований учасникам цих відносин. Тобто правовий режим земель – це особливий порядок правового регулювання поведінки учасників суспільних відносин у галузі використання та охорони земель, а також управління земельними ресурсами, що виражається в поєднанні юридичних засобів, спрямованих на забезпечення раціонального використання та охорони земель в інтересах всього суспільства і конкретних землевласників і землекористувачів. До того ж науковець пропонує виділяти такі види правового режиму земель: 1) загальний правовий режим (правовий режим земельного фонду, земель України); 2) спеціальний правовий режим (правовий режим категорії земель); 3) специфічний правовий режим (правовий режим виду земель певної категорії) [14, с. 30]. На нашу думку, таку класифікацію правових режимів земель варто підтримати.

При аналізі поняття правового режиму слід враховувати, що воно застосовується до земель (земельного фонду), окремих категорій і видів земель.

Для визначення поняття «правовий режим особливо цінних земель» необхідно перш за все звернутися до визначення поняття «особливо цінні землі».

Слід зауважити, що серед науковців досить часто можна спостерігати не зовсім коректне його тлумачення, не говорячи вже про ЗМІ. Так, термін «особливо цінні землі» вживається стосовно багатьох видів земель, які з точки зору права не є цінними, зокрема, землі у межах населених пунктів [15, с. 165] чи землі оздоровчого та рекреаційного призначення [16, с. 210], або землі присадибних ділянок [17, с. 4–6]. До того ж законодавець у статті 150 ЗКУ пропонує лише перелік видів особливо цінних земель, проте не розкриває змісту цього поняття. Так, до особливо цінних земель належать: а) у складі земель сільськогосподарського призначення: чорноземи нееродовані несолонцюваті на лесових породах; лучно-чорноземні незасолені несолонцюваті суглинкові ґрунти;

темно-сірі підзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньоглибокі ґрунти; дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття; б) торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини; в) землі, надані в постійне користування НВАО "Масандра" та підприємствам, що входять до його складу; землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів; г) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення [18].

Така ситуація зумовлює потребу у більш детальному його аналізі.

Л.В. Ришкова зазначає, що особливо цінні землі – це сукупність земельних ділянок, що входять до різних категорій земель, задовольняють публічний інтерес та підлягають підвищеній охороні, зокрема вилученню (викупу), зміні цільового призначення в особливому порядку, визначеному законом України.

Для розкриття змісту поняття особливо цінних земель необхідно перш за все виділити специфічні їх ознаки. Так, Л.В. Ришкова наголошує, що землі, віднесені до особливо цінних завдяки своїм природним якостям, задовольняють соціальні потреби всього суспільства, що дає підстави стверджувати, що всі землі, зазначені в ч. 1 ст. 150 ЗКУ та інших нормативно-правових актах, *служать для забезпечення суспільних інтересів*, тобто публічних інтересів [19, с. 42]. Другою ознакою цих земель є *їх цінність*. Зокрема, у статті 1 Закону України «Про оцінку земель» цінність земельної ділянки фактично прирівнюється до її вартості: «вартість земельної ділянки – еквівалент цінності земельної ділянки, виражений у ймовірній сумі грошей, яку може отримати продавець» [21]. Однак такий підхід стосовно визначення цінності саме земель викликає суттєві заперечення, оскільки відповідно до Конституції України вся земля є основним національним багатством, яке неможливо виміряти у вартісному (грошовому) еквіваленті.

З цього приводу О.О. Мураховська зазначає таке: землі, у тому числі особливо цінні, є природним об'єктом та частиною довкілля, тоді як утворення вартості, на думку економістів, становить процес, характерний для продукту суспільної праці, а не природи [21, с. 182]. Це підтверджує той факт, що досить часто більш цінними є ресурси, відтворення та експлуатація яких не пов'язані з витратами суспільної праці.

Отже, на підставі наведеного слід виокремити основні ознаки особливо цінних земель:

1) вони є цінними порівняно з іншими землями (які відповідно до Конституції України є також цінними, бо є національним багатством народу), оскільки саме ці землі є унікальними природними об'єктами та створені природою в досить обмеженій кількості;

2) завдяки своїм природним якостям задовольняють соціальні потреби всього суспільства, тобто служать публічним інтересам;

3) вони включають в себе частини окремих категорій земель, тобто до категорії «особливо цінні землі» віднесені різні за своїм цільовим призначен-

ням землі;

4) перебувають під особливою охороною держави (щодо порядку вилучення (викупу) або зміни цільового призначення тощо).

На підставі наведених ознак пропонуємо під *особливо цінними землями* розуміти земельні ділянки, які є унікальними природними об'єктами, що слугують публічним інтересам, включають в себе окремі складові різних категорій земель та перебувають під особливою охороною держави.

Щодо правового режиму особливо цінних земель, то тут слід зауважити, що він є досить специфічним та включає в себе різні за своєю природою режими земель (відповідно до специфіки різних категорій земель). Складністю цього режиму є й те, що у законодавстві не встановлено критерію віднесення тих чи інших земель до складу особливо цінних.

З огляду на вищенаведені ознаки особливо цінних земель, а також аналізу категорії «правовий режим» та «правовий режим земель», необхідно виділити *основні ознаки правового режиму особливо цінних земель*, до яких варто віднести такі:

1) він є різновидом правового режиму земель, а тому застосовуватиметься до того ж кола учасників (суб'єктів цього режиму за поодинокими винятками), стосовно земельних відносин (у переважній більшості випадків) і т.д.;

2) правовий режим особливо цінних земель, відповідно до класифікації правових режимів земель, є специфічним правовим режимом земель, оскільки включає в себе різні категорії земель;

3) специфічним є й об'єкт правового регулювання – особливо цінні землі, як уже зазначалось раніше;

4) специфіка цього правового режиму полягає у поєднанні фактично декількох режимів земель, відповідно до категорій земель, які досить різняться між собою спрямуванням регулюючого впливу права, мають різну мету тощо, однак мають спільні характеристики об'єкта, передовсім, його унікальність з-поміж інших земель.

Висновок. Підсумовуючи вищенаведене, вважаємо, що *правовий режим особливо цінних земель* слід визначити як особливий порядок правового регулювання відносин у сфері управління використанням й охороною особливо цінних земель, який встановлюється стосовно суб'єктів земельних відносин і відрізняється обмежувальною направленістю регулювання, обумовленою публічним інтересом та унікальністю об'єкта.

Враховуючи актуальність збереження особливо цінних земель та невідомість у законодавстві правового режиму даних земель, слід наголосити, що перспективами подальших наукових розробок у цій сфері буде вирішення саме цих питань.

Бібліографічні посилання

1. *Настюк В. Я.* Адміністративно-правові режими в Україні : монографія / В. Я. Настюк, В.В. Белєвцева. – Х., 2009.
2. *Алексеев С.С.* Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989.
3. *Матузов Н.И.* Правовые режимы: вопросы теории и практики / Матузов Н.И., Ма-

лько А.В. // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 17.

4. *Шадрина Т.В.* Правовое регулирование иностранных инвестиций в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03, 12.00.04 / Шадрина Т.В. – М., 1999.

5. *Исаков В.Б.* Механизм правового регулирования – правовые режимы // Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С.С. Алексеева. – М., 1987. – С. 259.

6. *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР / Морозова Л.А. – М., 1985. – С. 123.

7. *Родионов О.С.* Правовые режимы как важнейший элемент юридической политики / О. С. Родионов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 157–158.

8. *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учебник для вузов / Бахрах Д.Н. – М., 2000.

9. *Скакун О.Ф.* Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х., 2000.

10. Общая теория советского земельного права / под ред. Н.И. Краснова. – М., 1983.

11. *Крассов О.И.* Понятие и содержание правового режима / Крассов О.И. // Экол. право. – 2003. – № 1.

12. *Минаева А.А.* Понятие “правовой режим земель” и его значение в земельном праве / Минаева А.А. // Экол. право. – 2005. – № 1.

13. *Аксененок Г.А.* Земельные правоотношения в СССР : монография / Г. А. Аксененок. – М., 1958.

14. *Сидор В.Д.* Правовой режим земель в земельном законодательстве Украины / В.Д. Сидор // Адвокат. – 2010. – № 8 (819).

15. *Богак Л.М.* Функціонально-планувальне зонування прибережної території з урахуванням конкретних умов забудови на прикладі м. Красний Лиман / Л.М. Богак // Проблеми архітектури і містобудування. – 2010. – Вип. 2 (82). – С. 163–168.

16. *Шарий Г.І.* Стан та перспективи розвитку й удосконалення системи державного управління земельними ресурсами України / Г.І. Шарий // Держава та регіони. Серія Державне управління. – 2009. – № 2. – С. 209–214.

17. *Машуков Р.О.* Про стан легального забезпечення відносин за участю садівницького товариства як учасника цивільних правовідносин / Р.О. Машуков // Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 1. – С. 4–6.

18. Земельний кодекс України : Закон від 25.10.2001 № 2768-III // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

19. *Ришкова Л.В.* Правове регулювання охорони та використання особливо цінних земель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право» / Л. В. Ришкова. – Х., 2010. – 218 с.

20. Про оцінку земель : Закон України від 11 грудня 2003 № 1378 // ВВР України. – 2004 – № 15. – Ст. 229.

21. *Мураховська О.О.* Поняття особливо цінних земель: сучасний стан та перспективи розвитку / О.О. Мураховська // Наук. вісник НУБіП України. – 2011. – Вип. 165. – Ч. 1. Сер. «Право». – С. 178–183.

Лебедева Т. Н. Правовой режим особо ценных земель. Предложен научный подход к определению понятия правового режима особо ценных земель. На основании анализа категорий «правовой режим», «правовой режим земель» и «особо ценные земли» выделены основные признаки и сформулировано понятие правового режима особо ценных земель.

Ключевые слова: правовой режим, порядок правового регулирования, правовой режим земель, особо ценные земли.

Lebedyeva T. M. Legal regime of especially valuable land. Scientific research of legal regulation of a certain type of activity, especially when the activity has identified object is conducted from the perspective of the legal regime of the object. The essential drawback of modern Ukrainian land legislation is the lack of certainty of different legal regimes of land lots, in which the most uncertain is legal regime of particularly valuable land lot. In scientific doctrine detailed description of the concept and the category "Legal Regime of especially valuable land"

is not presented also. So the purpose of this article is to highlight the main features and the definition of "legal regime especially valuable land."

During the study the author by considering aspects of valuable lands and analysis of category "legal regime" and "the legal regime of the land" highlights the main features of the legal regime of especially valuable land, namely: this is a type of legal regime of the land, and therefore it applies to the same range of participants regarding land relations etc.; legal regime of especially valuable land in accordance with the classification of legal status of the land is a specific legal regime of land because it includes diverse categories of land; specific object of legal regulation is especially valuable land as previously mentioned; the specific of this legal regime is actually a combination of several regimes of land according to categories of land, which differs between themselves by regulatory impact right direction, with different purpose, etc., but have common characteristics of the object, above all its uniqueness from other lands.

The above signs give reason to define the term legal regime of especially valuable land as a special order of legal regulation of relations in the sphere of use and protection of valuable land, which is set with respect to the subjects of land relations and differ by restrictive orientation of regulations determined by public interest and uniqueness of the object.

Given the relevance of preserving of valuable land and legislative uncertainty of the legal regime of these lands there should be emphasized that the prospects for further research in this area will solution of these issues.

Keywords: *legal regime, order of legal regulation, legal regime of land, especially valuable lands.*

Надійшла до редакції 10.02.2015

Новосад А. С.

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 347.68

СПОСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ГРОМАДЯН

Розкрито основні засоби захисту права власності та гарантії забезпечення захисту права власності громадян від протиправних посягань.

Ключові слова: *право власності, засади захисту права власності, суб'єкти права власності, способи захисту права власності.*

Постановка проблеми. Важливість наукової розробки питань захисту права власності громадян підтверджується процесами європейської інтеграції України, оскільки важливим завданням у цьому напрямку є забезпечення розвитку вітчизняного законодавства відповідно до законодавства Європейського Союзу та створення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблематика захисту права власності була предметом дослідження таких вчених, як І.О. Дзера, О.В. Дзера, В.П. Ємельянов, О.С. Іоффе, Н.С. Кузнецова, В.В. Луць, О.А. Підпригора, Є.О. Суханов, Є.О. Харитонов,