

*П. Ф. КУЛИНИЧ,
доктор юридичних наук*

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ НА ПОЧАТКУ ХХІ ст.: ПРЕДМЕТ, ВИКЛИКИ, ПЕРСПЕКТИВИ

У будь-якому суспільстві життєдіяльність людини тісно пов'язана з використанням землі. Всі людські спільноти на планеті земля апріорі є землекористувачами, а їхні члени неодмінно виступають активними або пасивними учасниками земельних відносин у різних їх формах та проявах, які притаманні відповідній соціально-економічній формації. З переходом людських соціумів до державних форм організації суспільного життя земельні відносини зазнають організаційного впливу права, трансформуються у земельні правовідносини та зумовлюють виникнення суспільної потреби у формуванні системи правових норм, спрямованих на підтримання земельного правопорядку.

Системність правового регулювання земельних відносин не є сталою характеристикою. Відображаючи дедалі нові потреби суспільства у впорядкуванні земельних відносин, вона перебуває у постійному розвитку, збагачується, набуває нових рис та об'єктивується у певних правових утвореннях: підінститутах, інститутах, галузях права тощо.

Класичною галуззю права, у рамках якої відбувалося зародження системи правових норм, які регулювали земельні відносини, є римське цивільне право. Одночасно з його рецепцією у правові системи європейських та інших країн останні сприйняли і правову традицію регулювання земельних відносин головним чином нормами цивільного права. Саме такий підхід до регулювання земельних відносин наприкінці ХІХ — на початку ХХ ст. був характерним і для цивільного права Росії та Австро-Угорщини, до складу яких входила територія України.

Формування земельного права України як галузі права має свої витоки в 1917 р., коли був прийнятий відомий Декрет про землю, реалізація якого призвела до націоналізації всього земельного фонду країни та встановлення режиму виключної власності держави на землю. Якщо до 1917 р. в Україні регулювання земельних відносин було переважною прерогативою цивільного права (не будемо в даному випадку брати до уваги залишки феодального земельного законодавства царської Росії), то після Жовтневого перевороту 1917 р. відбулося свого роду відокремлення земельних відносин від решти цивільних відносин з формуванням на їх основі предмета радянського земельного права України, Росії та інших країн колишнього СРСР.

У результаті земля була вилучена з цивільного обігу. Будь-які правочини щодо відчуження земельних ділянок кваліфікувалися як порушення законів про націоналізацію землі і зумовлювали притягнення осіб, які укладали такі правочини, до кримінальної відповідальності. Відповідно було припинене застосування норм цивільного права до регулювання земельних відносин. У земельній сфері настала ера домінування адміністративних методів розподілу та регулювання використання земельних ділянок. Отже, у радянській правовій системі України було сформоване земельне право як окрема галузь права, методи регулювання якої принципово відрізнялися від методів цивільного права.

Радянська земельно-правова доктрина базувалася на науковому положенні про те, що об'єктом земельних відносин, які склали предмет земельного права, була земля як об'єкт виключної державної власності, істинно всенародне надбання, яке використовується як частина природи, загальний предмет людської праці та головний засіб виробництва у сільському господарстві¹.

Зміст земельного права як регулятора земельних відносин протягом радянського періоду історії України не був незмінним. Однак цивільні кодекси УРСР 1922 р. та 1963 р. не поширювалися на предмет земельного права — земельні відносини. Розвиток земельного права здійснювався головним чином шляхом вдосконалення компетенції органів влади, які від імені держави-власника землі здійсню-

¹ *Общая* теория советского земельного права. — М.: Наука, 1983. — 357 с. — С. 86.

вали надання та вилучення земельних ділянок, контроль за їх використанням та охороною, а також шляхом структуризації землі як об'єкта використання та охорони за категоріями земель, кількість яких постійно зростала, та за видами цільового призначення земельних ділянок.

Протягом понад 70-річного періоду роздільного функціонування цивільного та земельного права в Україні кожна з зазначених галузей права сформувала свій власний понятійний апарат та правовий інструментарій впливу на відповідні сфери суспільних відносин — цивільні і земельні. Цивільне право України, навіть будучи орієнтованим на обслуговування переважно інтересів одержавленої економіки та, меншою мірою, особистих інтересів громадян, не могло повністю відмовитися від цивілістичних засад та принципів, початок формування яких був покладений ще цивільним правом Стародавнього Риму. Земельне ж право України, навпаки, було побудоване на засадах практично повного ігнорування цивілістичних прийомів та способів правового регулювання суспільних відносин. Зокрема, норми земельного права не призначалися для регулювання обороту землі, у тому числі й земельного ринку¹. Таким чином, перед початком ринкових перетворень у сфері земельних відносин в Україні цивільне та земельне право вважалися самостійними, рівноправними галузями вітчизняної правової системи, які не мали офіційно визнаного спільного предмета правового регулювання. Так, у ст. 3 Цивільного кодексу УРСР 1963 р. було прямо зазначено, що його норми не застосовуються до регулювання земельних відносин.

Започаткування на початку 90-х років XX ст. ринкових перетворень у земельних відносинах супроводжувалося введенням ринкових правових інститутів у правовий механізм регулювання земельних відносин, насамперед інституту права приватної власності на землю,

¹ Незважаючи на те, що за умови існування режиму виключної власності на землю цивільні правочини щодо землі перебували під повною забороною, життя змушувало, зокрема, громадян — учасників адміністративного земельного обороту враховувати такі особливості земельних ділянок, які повноцінно виявляються в умовах плюралізму форм земельної власності та земельного ринку (Докл. див.: Кулинич П. Ф., Стретович В. Н. Демоніполізація земельної собственности и обеспечение общенародных интересов: правовой аспект // Сов. государство и право. — 1991. — № 9).

ринкового (договірного) обігу земельних ділянок тощо. Цілком логічним було б припустити, що якщо на початку ХХ ст. земельне право як самостійна галузь радянської правової системи сформувалося в результаті виведення земельних відносин із сфери регулювання цивільного права, то зворотна тенденція наповнення земельного права цивілістичним змістом призведе до «розчинення» земельного права у материнському лоні цивільного права та, відповідно, до припинення його існування як окремої галузі права України. Адже реформування земельних відносин мало певні ознаки руху земельного права у зворотному напрямі — у лоно цивільного права. Це дало певні підстави для неправильної, на нашу думку, оцінки суті земельних відносин, які почали складатися внаслідок дії законодавства про земельну реформу. Так, російський цивіліст В. Дозорцев зазначав, що оскільки земельні відносини розпались на регульовані цивільним і адміністративним правом, то підстави для визнання земельного права самостійною галуззю перестали існувати, тепер земля потрапила в сферу дії цивільного права, будучи об'єктом економічного обігу¹.

Однак подальший розвиток земельного законодавства і Росії, і України спростував таке припущення. Так, 25 жовтня 2001 р. був прийнятий Земельний кодекс України, у ст. 3 якого зазначено, що земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Це, зокрема, означає, що з введенням у дію Земельного кодексу України до регулювання земельних відносин на території нашої країни можуть застосовуватися лише ті норми законодавства, які не суперечать не тільки Основному Закону, а й ЗК України. Такий висновок підтверджується частиною другою цієї ж статті Кодексу, в якій чітко встановлено, що земельні відносини, які виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, регулюються Земельним кодексом, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать ЗК України. Тим самим, Кодексу наданий пріоритет у

¹ Дозорцев В. А. Проблемы совершенствования гражданского права Российской Федерации при переходе к рыночной экономике // Государство и право. — 1994. — № 1. — С. 26.

регулюванні земельних відносин над Цивільним кодексом та іншими актами законодавства, які не відповідають (суперечать) Земельному кодексу. Очевидно, саме це положення ЗК України мала на увазі Н. Титова, стверджуючи, що його позитивною ознакою є перемога земельно-правової концепції відносин земельної власності та інших пов'язаних з ними відносин, а також їх правова регламентація Земельним, а не Цивільним кодексом¹. Адже практично всі положення ЦК України 1963 р., а саме під час дії цього Кодексу Н. Титова висловила в літературі свою точку зору з цього питання, суперечили ЗК України від 25 жовтня 2001 р. і, відповідно, не підлягали застосуванню до регулювання земельних відносин.

Однак з прийняттям 16 січня 2003 р. та набранням чинності 1 січня 2004 р. новим Цивільним кодексом України відбулися істотні зміни у правовому регулюванні земельних відносин. Зокрема, у ст. 9 Кодексу досить чітко зазначено, що його норми підлягають застосуванню до регулювання відносин природокористування, а до них належать і земельні відносини, якщо такі відносини не врегульовані іншим законом. Тобто норми цивільного законодавства підлягають застосуванню до їх регулювання у випадках відсутності у земельному законодавстві відповідних норм. А у випадку виникнення колізій між нормами цивільного і земельного законодавства пріоритет у застосуванні матимуть останні.

Отже, викладене дає підстави для висновку про те, що норми цивільного законодавства стосовно регулювання земельних відносин мають загальний характер щодо норм земельного законодавства, які відповідно є спеціальними. Такий висновок поділяють і провідні українські вчені у галузі земельного права Н. Титова, М. Шульга та деякі інші автори².

Проте слід мати на увазі, що встановлення між двома нормами, інститутами чи навіть галузями права співвідношення як загального

¹ *Титова Н. І.* Новий Земельний кодекс України: позитивні і негативні аспекти // *Право України.* – 2002. – № 4. – С. 70.

² *Титова Н. І.* Співвідношення Земельного та Цивільного кодексів України: деякі проблеми // *Право України.* – 2004. – № 3. – С. 74; *Шульга М. В.* Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин: стан та перспективи // *Вісник Академії правових наук України.* – 2004. – № 1. – С. 123; *Глотова О. В.* Правове регулювання правочинів щодо земельних ділянок в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2003. – С. 9.

та спеціального означає визнання їх певної правової спорідності, яка робить їх зіставними. Отже, ЦК України виходить з того, що принаймні частина земельних відносин є за своєю суттю цивільними, а тому можуть регулюватися нормами цивільного законодавства, якщо вони не є врегульованими нормами земельного законодавства. Таким чином, теоретичну дискусію про співвідношення норм цивільного та земельного законодавства у регулюванні земельних відносин можна, на наш погляд, вважати в цілому завершеною з прийняттям нового ЦК України. Кодекс відносить принаймні частину земельних відносин до різновиду цивільних, але встановлює пріоритет норм земельного законодавства у їх регулюванні.

Таким чином, реформування земельного законодавства України, яке було зумовлене необхідністю імплементації ринкових (цивільно-правових) інститутів регулювання земельних відносин, не привело і не могло привести до зворотної трансформації земельних відносин у відносини цивільні. Адже за майже 90 років, що минули після націоналізації земельного фонду країни та формування земельного права, суспільні відносини істотно змінилися як за формою, так і за своїм змістом. Тому сучасні цивільне та земельне право України, які регулюють ці відносини, якісно відрізняються від своїх аналогів зразка початку ХХ ст.

Отже, «оцивільнення» земельного права, наповнення його цивілістичним змістом відображає загальну тенденцію та концептуальну основу трансформації земельного права України та його предмета на сучасному етапі. Вжиття в нашій країні законодавчих заходів щодо проведення земельної реформи взагалі та реформування земельного законодавства зокрема надали земельним відносинам нової динаміки, яка зумовила трансформацію принаймні частини норм радянського земельного права у норми сучасного цивільного права.

Водночас ряд важливих, на наш погляд, теоретичних проблем співвідношення цивільного та земельного права, залишаються невирішеними або, принаймні, дискусійними. Зокрема, серед них слід виділити проблему визначення характеру, «глибини» трансформації земельного права у світлі тенденції наповнення його цивілістичним змістом.

Суспільні відносини як предмет правового регулювання дуже динамічні й рухливі. Тому протягом майже 90-річної історії існуван-

ня земельного права відбулися істотні зміни в структурі та змісті земельних відносин та, відповідно, у структурі земельного права та змісті його норм і інститутів. Якщо до виникнення на початку XX ст. галузі земельного права основним видом земельних відносин були відносини використання землі як різновиду нерухомого майна, то протягом цього ж століття вони істотно ускладнилися. В їх структурі з'явилися відносини використання землі як основного засобу виробництва у сільському та лісовому господарстві, відносини використання землі як предмета праці, відносини використання землі як операційного базису для розселення людей та розвитку виробничої і соціальної інфраструктур суспільства, а також відносини щодо охорони землі як природного ресурсу. Поява зазначених видів земельних відносин та необхідність забезпечення їх захисту та стимулювання розвитку в бажаному для суспільства напрямі спричинили появу в складі земельного права правових норм, які регулюють зазначені земельні відносини.

Тому проблема співвідношення цивільного та земельного права стосується правового регулювання лише певної частини земельних відносин — тільки тих, які мають цивільний характер. На думку Ф. Адіханова, їх умовно можна розділити на три групи. До першої групи він включає відносини щодо землі як об'єкта власності та інших речових прав. У другу групу автор виділяє відносини щодо обороту землі як об'єкта права приватної власності. Третю групу становлять зобов'язальні відносини (купівля-продаж, іпотека, міна, спадкування тощо)¹.

На наш погляд, з такою класифікацією земельних відносин, які мають цивільний характер, загалом можна погодитися. Однак зазначену класифікацію земельних відносин необхідно доповнити ще однією групою суспільних відносин — відносинами, об'єктами яких є земельні ділянки, на яких розташовані інші об'єкти нерухомого майна: будівлі, споруди, багаторічні насадження тощо. Поєднання в одному об'єкті прав земельної та неземельної нерухомості надає йому нових якісних ознак, які, в свою чергу, зумовлюють специфічність суспільних відносин щодо таких об'єктів. Квінтесенцією спе-

¹ Адіханов Ф. Х. Земельное право России: Курс лекций. — Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 1999. — С. 11–15.

цифіки зазначених суспільних відносин є те, що земельна ділянка разом з розташованим на ній нерухомим майном виступає як один, єдиний об'єкт суспільних відносин, на які ні цивільне, ні земельне право не мають монополії на їх правове регулювання. Вони мають «кооперувати» свої норми таким чином, щоб створити адекватну законодавчу основу для правового регулювання зазначених суспільних відносин. Тому слід погодитися з М. Шульгою в тому, що суспільні відносини, які виникають щодо речових прав на землю та пов'язані з оборотом земельних ділянок, потребують комплексної правової регламентації нормами цивільного та земельного права¹.

Як зазначає М. Васильєва, в змісті земельних та природоресурсних правовідносин значною мірою присутня цивільно-правова складова, що охоплює відносини власності, обігу та інші відносини майнової природи. Однак вона вважає, що в дискусіях про зміст земельних правовідносин зазвичай мало уваги приділяється тому, що предмети цивільного і земельного права існують у різних площинах: в одному випадку предмет галузі визначається юридичною сутністю правовідносин, в іншому — юридичними характеристиками об'єкта правовідносин. Тому, підкреслює М. Васильєва, подвійна правова природа майнових земельних відносин не може бути усунута та відповідно в системі права, що склалася, обидві галузі — і земельне, і цивільне — є для земельних майнових відносин базовими².

Однак, на нашу думку, ступінь, характер базовості цивільного і земельного права як регуляторів земельних відносин є принципово різним. Передусім потрібно відмітити, що цивільне і земельне право забезпечують у регулюванні земельних відносин різний ступінь врахування публічних та приватних інтересів. Якщо цивільне право сфокусоване на забезпеченні волевиявлення суб'єктів майнових прав на землю як на об'єкт нерухомості, то земельне право — насамперед на забезпеченні раціонального використання й охорони земель як основи життєдіяльності людини, предмета та засобу виробництва

¹ Шульга М. В. Співвідношення земельно-правових та цивільно-правових приписів при регулюванні земельних відносин: стан та перспективи // Вісник Академії правових наук України. — 2004. — № 1 — С. 119.

² Васильєва М. И. Земельные и природоресурсовые отношения в Концепции развития законодательства о вещном праве // Экологическое право. — 2009. — № 5–6. — С. 19–27. — С. 22, 23.

тощо. Так, у цивільному праві домінуючими є принцип неприпустимості втручання в приватні справи, принцип необмеженості майна, що може перебувати у власності, принцип пріоритету волевиявлення власника щодо розпорядження власністю. Земельне ж право виходить з наявності в суб'єкта права власності та інших прав на землю не тільки правомочностей щодо володіння, користування та розпорядження землею, а й обов'язків щодо використання землі відповідно до її цільового призначення та охорони землі (ст. 91 ЗК України).

Власне цивілістичне поняття нерухомості, нерухомого майна є одночасно і земельно-правовим. Адже згідно зі ст. 181 ЦК України до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Тому земельні відносини, в яких земля виступає як нерухоме майно, слід розглядати як земельні відносини цивільного характеру.

Водночас дещо іншу оцінку суті земельних відносин як предмета правового регулювання дають представники науки екологічного права. Так, А. Голіченков вважає, що всупереч уявленням, що склалися, про економічне значення землі як про основну її цінність, головним є її екологічне значення — як природного ресурсу. Наприклад, земельні ділянки становитимуть інтерес як нерухомість, об'єкт права власності та інших прав до того часу, поки земля виконуватиме свої природні функції. Якщо ж вони будуть втрачені, то відповідні земельні ділянки втратять і економічну цінність як нерухомість, та привабливість як об'єкти юридичних прав¹.

На думку С. Боголюбова, предмет екологічного права, регульовані ним суспільні відносини умовно можна розділити на три видимі складові, в яких групуються відмінні одна від одної групи правових норм. До першої частини він відносить власне природоохоронне право, що регулює суспільні відносини щодо охорони екологічних систем і комплексів, загальні природоохоронні правові інститути, вирішення концептуальних питань охорони довкілля. Другу частину екологічного права, зазначає С. Боголюбов, являє собою природо-ресурсне право, покликане забезпечити охорону та раціональне

¹ Голіченков А. К. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: история, отличительные черты, значение // Экологическое право. — 2003. — № 1. — С. 27–28.

використання окремих природних ресурсів — землі, її надр, вод, лісів, тваринного світу та атмосферного повітря. Нарешті, в третю частину екологічного права входять норми інших галузей права, які обслуговують суспільні відносини, пов'язані з охороною довкілля (норми конституційного, адміністративного, кримінального, трудового тощо)¹.

Таке надзвичайно широке розуміння предмета екологічного права поділяють не всі фахівці. Однак значна їх частина вважає, що земельне право разом з іншими поресурсовими галузями права — водним, лісовим, гірничим тощо — є складовою екологічного права, його підгалузями. Зокрема, Н. Малишева і В. Непийвода, погоджуючись з позицією С. Кравченко про те, що складні генетичні й структурні взаємозв'язки між земельним, лісовим, водним, гірничим законодавством забезпечують їх узгодженість та здатність до взаємодоповнення, зазначають, що такі узгодженість і взаємодоповнення не можуть виникнути автоматично. Для цього, на їх думку, потрібен певний «спільний знаменник», система, у межах якої згадані правові утворення можуть успішно взаємодіяти. Роль такого знаменника і виконує право навколишнього середовища².

В основу своєї позиції зазначені автори кладуть холістичний підхід, згідно з яким право навколишнього середовища потрібно уявляти як ієрархію цінностей. Тому вони вважають, що земельне, лісове, водне, гірниче право також є цілісними (хоча і нижчого порядку), тобто багатоманітними та своєрідними, сукупностями правових норм, що мають власну структуру. Отже, підкреслюють Н. Малишева і В. Непийвода, їх необґрунтовано «розчиняти» серед інших норм природоресурсного права, а потрібно розглядати як підгалузі права навколишнього середовища³. По суті, зазначені науковці заперечують самостійність галузі земельного права, яка функціонує поряд з

¹ Боголюбов С. А. Экологическое право: Учебник для вузов. — М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1998. — 448 с. — С. 10–12.

² Малишева Н., Непийвода В. Соотношение природоресурсного права и права окружающей среды: новый взгляд на старую проблему // Государство и право. — 2007. — № 9. — С. 38.

³ Малишева Н., Непийвода В. Соотношение природоресурсного права и права окружающей среды: новый взгляд на старую проблему // Государство и право. — 2007. — № 9. — С. 39.

галуззю екологічного права, маючи власний предмет правового регулювання, відмінний від предмета екологічного права.

Такий підхід на проблему співвідношення екологічного і земельного права обґрунтовувався в науковій літературі і раніше. Так, аналізуючи різні точки зору на дану проблему, М. Шульга відмічав, що більш обґрунтованою є позиція тих авторів, які розглядають екологічне право як самостійну (некомплексну) галузь права з підгалузьевою структурою, яка включає в себе земельне, водне, гірниче, лісове, фауністичне, атмосфероповітряне право¹. Він висловив припущення, що наступна кодифікація екологічного законодавства завершиться прийняттям Екологічного кодексу України, в зв'язку з чим вичерпають себе земельне, водне, гірниче і «інші підгалузеві структури» та відпаде необхідність у поресурсових законах, зокрема в ЗК України².

Дійсно, у сукупності природні ресурси складають навколишнє природне середовище, яке є не арифметичною сумою всіх природних ресурсів, а якісно новою сутністю — оточуючим людину природним середовищем. Тому як би повно поресурсні галузі права не регулювали відповідні суспільні відносини, об'єктом яких є відповідно земля, ліси, води та інші природні ресурси, вони не можуть забезпечити повноцінне правове регулювання всіх екологічних відносин. Забезпечення правового регулювання таких відносин є функцією саме екологічного права (права навколишнього середовища). В зв'язку з цим О. Дубовик зазначає, що екологічне право певною мірою створює єдину теоретичну базу для традиційних галузей права, які регулюють використання природних ресурсів, тобто земельного, гірничого, водного, лісового права, визначає стратегію поведінки людей у цих сферах. Підкреслюючи, що ці галузі потребують щонайменше загальних підходів, нових концепцій, які (під впливом соціально-екологічних процесів, погіршення стану та виснаження ресурсів) визначаються, безперечно, ідеологією охорони навколишнього середовища, О. Дубовик водночас уникає відпо-

¹ Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Х.: Фирма «Консум», 1998. — 224 с. — С. 60.

² Шульга М. В. Знач. праця. — С. 70.

віді на питання про співвідношення екологічного і земельного права та предметів їх правового регулювання¹.

Однак не всі науковці поділяють точку зору про несамостійність земельного права у його відношенні до екологічного права. Так, Б. Єрофеев вважає, що предметом екологічного права є суспільні відносини особливої природи, які стосуються не стільки самих природних об'єктів, скільки внутрішніх і зовнішніх зв'язків цих об'єктів, їх властивостей, стану, процесів, що відбуваються в них, а природно-ресурсове право звужує коло цих відносин до економічних². У зв'язку з цим Б. Єрофеев зазначає, що предмет екологічного права відрізняється від предмета земельного права тим, що земельно-правові норми регулюють головним чином економічні земельні відносини, що виникають у зв'язку з наданням, вилученням земель, порядком їх використання та охорони, тоді як еколого-правові норми регулюють відносини, що виникають в зв'язку з використанням не тільки компонентів природного середовища (земля, вода, повітря, рослинний і тваринний світи тощо), а й усієї сукупності об'єктів, що складають середовище проживання людини і забезпечують умови її життєдіяльності та стан здоров'я, а також охорону екологічних зв'язків природних об'єктів. До предмета земельного права хоча й входять відносини, пов'язані з екологізацією землекористування, однак ці відносини мають, на його думку, допоміжний, хоча й суттєвий, характер³.

Основним критерієм поділу правової системи на галузі права є наявність специфічних суспільних відносин, для адекватного регулювання яких потрібна відповідна самостійна галузь права. Саме стан та динаміка розвитку певного виду суспільних відносин як предмета правового регулювання, а також бажання суспільства спрямувати їх розвиток у бажаному напрямі вирішують долю галузі права. У контексті зазначеного постає важливе питання: оскільки земля є природним ресурсом і складовою навколишнього природного середовища, яке потребує більш потужного правового захисту, ніж це має місце в даний час, то чи не втратили земельні відносини свою

¹ Дубовик О. Л. Экологическое право: Учебник. — М.: ТК Велби, Проспект, 2006. — 584. — С. 62–63.

² Ерофеев Б. В. Экологическое право России: Учебник. — М.: ООО Профобразование. — 2001. — 711 с. — С. 40.

³ Там само. — С. 50–51.

земельно-галузеву специфіку, перетворившись на різновид екологічних відносин, які мають регулюватися виключно нормами екологічного права.

Очевидно, відповідь на дане питання можна отримати, проаналізувавши всю сукупність суспільних відносин, об'єктом яких є земля, їх види, спільні риси та відмінності. Будучи неодмінним природним ресурсом, земля характеризується багатоаспектністю виконуваних функцій. Крім функції майнової, об'єкта нерухомого майна, про що йшлося вище, земля використовується як засіб аграрного і лісогосподарського виробництва, просторового базису для розселення людей, розміщення виробничої, транспортної та іншої інфраструктури, необхідної для забезпечення життєдіяльності сучасного суспільства, його культурних і духовних цінностей, також засобу забезпечення охорони довкілля. Відповідно у процесі використання землі виникають різноманітні земельні відносини, сутність, характер та зміст яких визначаються саме виконуваною землею функцією та специфікою її використання. На наш погляд, багатоаспектність функції землі зумовлює формування при її використанні для задоволення різноманітних потреб суспільства трьох видів земельних відносин: земельно-цивільних, власне земельних та земельно-екологічних¹.

Цілком очевидно, що в складі земельних відносин виділяються відносини з приводу землі як нерухомості, які є цивільними за своєю природою, методом правового регулювання, та земельними за своїм об'єктом. Ці відносини можна визначити як земельно-цивільні, тобто такі, які мають регулюватися нормами цивільного права та тими нормами земельного права, які визначають підстави і порядок набуття земельних ділянок у власність і користування, здійснення правомочностей щодо розпорядження ними як об'єктом нерухомого майна (відчуження, застава, оренда тощо). Як слушно зазначає В. Носік, з огляду на функції, які виконує земля в економічному розвитку суспільства, не можна не погодитися з тим, що у сфері використання землі та інших природних ресурсів, у екологічній сфері можуть виникати цивільні відносини, тобто майнові відносини, які

¹ Кулинич П. Ф. Предмет земельного права // Право України. — 2008. — № 9. — С. 81–87.

за ст. 1 ЦК України мають базуватися на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. Учений зазначає, що у таких випадках ці відносини органічно поєднуються із земельними і їх можна розглядати як земельно-майнові, що потребують комплексного правового регулювання нормами цивільного та земельного законодавства¹. Як свідчить законодавча практика, норми, які регулюють земельно-майнові (земельно-цивільні) відносини, містяться не тільки у Цивільному та Земельному кодексах України, а й у спеціальних законах, які за предметом правового регулювання є земельно-цивільними. До таких законів належать закони України «Про оренду землі» та «Про іпотеку».

Крім земельно-цивільних, у складі земельних відносин слід виділити в окрему групу відносини, виключною чи переважною функцією землі в яких є забезпечення охорони довкілля, здоров'я людини тощо. До таких земель належать землі природоохоронного призначення, передусім землі природно-заповідного фонду (землі заповідників, парків, заказників), землі водного фонду, землі лісгосподарського призначення. Відносини, які виникають з приводу охорони і використання таких земель, мають яскраво виражений екологічний характер і є за своїм змістом суто земельно-екологічними відносинами. Вони регулюються як нормами земельного, так і нормами водного, лісового і, особливо, екологічного законодавства. Законодавчій практиці України відомі випадки прийняття спеціальних земельно-екологічних законів, прикладом яких є закони України «Про охорону земель», «Про природно-заповідний фонд», «Про екологічну мережу України» тощо.

Нарешті, у структурі земельних відносин можна виділити відносини, які виникають між людьми, іншими суб'єктами з приводу землі як економічного, господарського ресурсу, соціальної цінності, засобу забезпечення національної безпеки. В більшості випадків йдеться про відносини з приводу землі як просторового базису та засобу аграрного виробництва.

¹ *Носік В. В.* Співвідношення та взаємозв'язок цивільного законодавства із земельним, природоресурсним та екологічним законодавством // *Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5-ти т. — Х.: Право, 2008. — Т.3. — С. 602–637. — С. 613.*

Особливість таких відносин полягає в тому, що їх об'єктом є земля не як природний ресурс і елемент довкілля, а як матеріальна цінність, що абстрагована від своєї природної сутності. І хоча будучи об'єктом таких відносин, земля ні на мить не перестає бути природним ресурсом. Однак у рамках таких відносин їх учасники (суб'єкти) вчиняють щодо землі такі дії, спрямовані на використання землі як нерухомого майна, просторового базису, засобу виробництва, які не впливають на її статус та характеристики як природного ресурсу та об'єкта довкілля. Наприклад, відносини, які виникають при переведенні сільськогосподарської земельної ділянки з земель товарного сільськогосподарського виробництва до земель підсобного сільськогосподарства, є земельними відносинами, проте не є екологічними, адже при такому переведенні змінюється не характер господарського використання землі, а земельно-правовий статус її власника (користувача). Таку ж природу мають і земельні відносини, які виникають при встановленні сусідського земельного сервітуту, коли власник (користувач) однієї земельної ділянки здійснює право обмеженого користування сусідньою ділянкою для усунення певних недоліків власної ділянки (прохід, проїзд тощо), тобто дії, які здійснював і власник (користувач) обслуговуючої ділянки. Як правило, не змінюється характер земельних відносин і при зміні функціонального призначення забудованої земельної ділянки.

А. Пуряєва, відмічаючи, що будь-які ізоляція та самостійність галузей права є відносними з причини права як єдиного цілого, висловлює слушну думку про те, що статус галузі права передбачає наявність достатньої кількості «самостійних» норм та інших елементів системи, які можна застосовувати незалежно від норм інших галузей права. Вона вважає, що якщо така самостійність відсутня або є мінімальною, то така галузь відносин не може бути галуззю права¹.

Варто відмітити, що зазначені види земельних відносин не набувають екологічного «забарвлення» лише за умови використання землі виключно правомірно, тобто з дотриманням всіх обов'язків власника чи користувача землі, а також при незмінній інтенсивності використання землі. Якщо ж при таких земельних відносинах їх

¹ Пуряева А. Ю. Проблемы соотношения смежных отраслей права в сфере природопользования // Журнал российского права. — 2008. — № 8. — С. 61–71. — С. 66.

суб'єкти вчиняють неправомірні або правомірні дії, які призводять до погіршення якості землі як природного ресурсу, то такі земельні відносини стають і екологічними відносинами. Таким чином, всі суто земельні відносини є потенційно екологічними відносинами. Однак до вчинення їх суб'єктами дій, які впливають на стан землі як природного ресурсу та об'єкта довкілля, вони регулюються нормами земельного права, а не цивільного чи екологічного.

Саме тому уявляється цілком виправданою норма ст. 3 ЗК України, згідно з якою земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Проте її не можна кваліфікувати як свого роду «відгородження» земельного законодавства від екологічного, виведення земельних відносин зі сфери дії екологічного права. Адже її зміст потрібно оцінювати системно, з урахуванням змісту інших статей ЗК, зокрема, ст. 5. Згідно зі ст. 5 Кодексу земельне законодавство базується на принципі пріоритету вимог екологічної безпеки. Оскільки вимоги екологічної безпеки визначає не земельне, а екологічне право, то саме норми екологічного права мають пріоритет над земельно-правовими нормами у випадках виникнення земельно-екологічних відносин.

Досліджуючи перспективи розвитку цивільного законодавства Російської Федерації, відомий цивіліст Є. Суханов доводить, що «земля, земельні ресурси — це, безперечно, предмет земельного права. А ось земельна ділянка, що має кадастровий номер, — це індивідуально визначена нерухома річ. Щодо неї укладаються цивільно-правові угоди — від купівлі-продажу до спадкування. І це чистої води цивільне право. Тут нічого земельно-правового немає»¹.

Аналогічної позиції дотримується і вітчизняний цивіліст Р. Майданик. відмічаючи, що глава 27 ЦК України («Право власності на землю (земельну ділянку») на практиці не застосовується, вчений пропонує вилучити з ЗК України норми про право власності на

¹ *Перспективы* развития гражданского законодательства в России: планы и современные реалии. Интернет-интервью с Е. А. Сухановым, заведующим кафедрой гражданского права МГУ им. М. В. Ломоносова, заместителем Председателя Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, д. ю. н., профессором [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/interview/suchanov.htm>

землю та деякі інші, залишивши в ньому лише норми про охорону земель, категорії земель і порядок їх дозволеного використання, тобто норми, які, як він вважає, мають явно публічно-правовий характер. А все, що стосується права власності на землю, оренди земельних ділянок, припинення/виникнення/обігу земельних паїв — все це, на думку Р. Майданика, із ЗК необхідно вилучити¹.

На нашу думку, така позиція не враховує повною мірою сутність земельних ділянок як об'єктів, регульованих правом суспільних відносин, які складаються в сучасних умовах. Земельна ділянка як об'єкт правових відносин уособлює в собі риси землі як важливого елементу довкілля, природного ресурсу, який функціонує за законами природи, головною правовою формою відображення цих природних законів є екологічне право, та риси речі, об'єкта нерухомого майна, яке функціонує за притаманними іншим, насамперед штучно створеним, речам навколишнього світу законами, які знайшли відображення в цивільному праві. Таким чином, еколого-правове і цивільно-правове регулювання земельних відносин будуються на штучному роз'єднанні властивостей земельних ділянок як природних утворень, які включені у світ речових об'єктів. Відповідно, і в екологічному, і в цивільному праві земельні ділянки виступають як неповноцінні об'єкти відповідних суспільних відносин, об'єкти з «урізаним» змістом, оскільки в зазначених галузях права ці об'єкти наділені правовими рисами, які не відображають всіх правових рис земельних ділянок, зокрема правових рис земельних ділянок як природного ресурсу та об'єкта нерухомого майна.

На відміну від екологічного і цивільного права, у земельному праві земельні ділянки виступають такими об'єктами суспільних відносин, які повною мірою відображають правові риси земельних ділянок і як елементів довкілля, і як елементів світу речей. Земельне право, будучи в системі права України галуззю, яка спеціалізується на регулюванні виключно земельних відносин, поєднує в собі регулятивні функції екологічного і цивільного права. Отже, земельні ділянки, будучи інтегрованим, цілісним об'єктом земельних відносин, які регулюються нормами земельного права, характеризуються

¹ Майданик Р. Співвідношення галузей публічного і приватного права // Юридичний вісник України. — 2010. — № 13 (769). — 27 березня — 2 квітня.

особливою правовою якістю, яка відрізняє їх від земельних ділянок як об'єктів екологічних та цивільних відносин.

Будь-який самостійний вид суспільних відносин, що регулюється правом, має специфіку. Як слушно зазначає В. Петров, земельні відносини за своєю специфікою посідають особливе місце, тому що їх своєрідність визначається об'єктом правового регулювання — землею, багатоаспектністю виконуваних нею функцій. У взаємовідносинах з людиною земля виступає у комплексі екологічних, економічних, господарських, демографічних, політичних факторів. Іншими словами, вона виступає як складова навколишнього природного середовища, засіб виробництва і просторовий базис, об'єкт господарювання, місце розселення людини, нарешті, як територія держави, просторова межа державної влади. Правове регулювання відносин, пов'язаних з кожним з цих факторів, здійснюється відповідними галузями права. Однак, підкреслює В. Петров, повинна бути галузь права, яка покликана об'єднати зазначені об'єктивні ознаки землі. Такою галуззю права, що регулює земельні відносини в єдності та взаємозв'язку, є, на його думку, земельне право¹.

Провідна роль земельного права у регулюванні земельних відносин впливає з Конституції України. Згідно зі ст. 14 Основного Закону земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. На нашу думку, це означає, що Конституція України визнає звичайну охорону земель, яка традиційно здійснюється нормами цивільного права, які визначають правовий режим нерухомості, та особливу охорону, яка має здійснюватися нормами земельного та екологічного права.

Провідна роль земельного права у регулюванні земельних відносин проявляється також у його функціях. Функції земельного права слід, на нашу думку, класифікувати за критерієм ролі та місця земельного права в регулюванні земельних відносин. За цим критерієм функції земельного права можна поділити на дві порівняно самостійні групи: виключні функції земельного права та функції, які земельне право виконує у тісній кооперації з іншими галузями права. До виключних функцій земельного права належать, на нашу думку,

¹ *Петров В. В.* Предмет земельного права в умовах ринку // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. — 1992. — № 5. — С. 30–49.

регулювання земельних відносин, об'єктом яких є: 1) земля як засіб аграрного виробництва; 2) земля як операційний базис. До функцій, які земельне право виконує разом з іншими галузями права, належить регулювання земельних відносин, об'єктом яких є: 1) земля як природний ресурс та елемент довкілля; 2) земля як об'єкт нерухомого майна.

Є. Галіновська вважає, що земельні правові відносини, також як і інші правові відносини, — це не особливий вид суспільних відносин, а ті ж суспільні відносини, але особливим правовим чином організовані¹. Незважаючи на те, що земельні правовідносини почали формуватися ще на початку правової історії людства, земельне право як окрема галузь права, як і інші галузі, які не належать до базових (цивільного, адміністративного та кримінального), не є ровесником правової цивілізації. У країнах світу, правові системи яких належать до сім'ї континентального права, процес формування системи правових норм, які регулюють земельні відносини, можна виділити три особливості, три напрями правової організації земельних відносин. В основу їх поділу доцільно, на наш погляд, покласти характер правових зв'язків між земельними ділянками та розташованими на них будівлями і спорудами.

За характером зазначених зв'язків можна виділити три основні концептуальні підходи до правового регулювання відносин щодо нерухомого майна. Згідно з першим з них земельна ділянка та розташована на ній будівля (споруда) являють собою єдиний об'єкт правових відносин. Так, об'єктом транзакцій за законодавством США є лише земельні ділянки, а розташовані на них будівлі (споруди) розглядаються як її приналежності. Відповідно при відчуженні земельної ділянки новий власник автоматично стає володільцем всіх розташованих на ділянці об'єктів нерухомості, інших природних ресурсів, включаючи надра, тощо. Відповідно в США угоди щодо землі спричиняють автоматичну передачу прав на всі об'єкти, роз-

¹ Галиновская Е. А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений: Монография. — М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2009. — 320 с. — С. 10.

ташовані на відповідній земельній ділянці, навіть якщо вони не були прямо зазначені в договорі купівлі-продажу нерухомості¹.

У таких країнах, як Німеччина та Швейцарія будівлі вважаються складовою земельної ділянки (параграф 94 Німецького цивільного уложення, ст. 667 ЦК Швейцарії). У Німеччині нерухомими речами визнаються лише земельні ділянки. Будівлі та споруди, багаторічні насадження та інші подібні об'єкти не є ні нерухомими, ні рухомими речами. Вони вважаються складовими частинами земельної ділянки. Складові частини можуть брати участь в обігу разом з ділянкою як одне ціле. Вони не є об'єктами окремих прав. Вони самі по собі не можуть також бути предметом транзакцій. Згідно з параграфом 94 Німецького цивільного уложення до складових частин земельної ділянки належать продукти земельної ділянки, оскільки вони з'єднані з землею. Під такими продуктами розуміють натуральні продукти землі — такі, як зерно, овочі, деревина на кореню. Водночас продуктами землі не вважаються такі субстанції, як глина, пісок, щєбінь². Аналогічний підхід сприйнятий і правовою системою Великої Британії, в якій, правда, основним об'єктом транзакцій виступає будівля, а земельна ділянка розглядається як її приналежність.

Другий концептуальний підхід до правового регулювання відносин щодо нерухомого майна базується на роз'єднаності, відокремленості правових режимів земельних ділянок та розташованих на них будівель і споруд. Він полягає в тому, що земля (земельні ділянки) та будівлі (споруди) визнаються окремими незалежними один від одного об'єктами правових відносин. За такого підходу особа набуває у власність будівлю (споруду) за одними правилами, а право користування земельною ділянкою — за іншими правилами. Відповідно, належні одній особі земельна ділянка та розташований на ній буди-

¹ Див.: *Barnes, A. James. Law for Business / A. James Barnes, Terry Morehead Dworkin, Eric L. Richards. — 8th ed. P. 575; Allison, John Robert. Business Law: texts and cases. — 5th ed. / John R. Allison, Robert A. Prentice, Rate A. Howell. P. 759–60; Mann, Richard A. Smith and Roberson's business law. — 12th ed. / Richard A. Mann, Barry S. Roberts. P. 953.*

² *Герасин С. И. Проблема формирования единого объекта недвижимости в Российской Федерации // Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы: сборник статей / Отв. ред. И. А. Иконичкая. — М.: Волтерс Клувер, 2009. — 288 с. — С. 191.*

нок являли собою два різні об'єкти. Роз'єднаність та відокремленість правових режимів земельних ділянок та розташованих на них будівель і споруд була характерною для соціалістичної правової системи, зокрема, для правової системи колишнього СРСР. За роз'єднаності правових режимів земельних ділянок та розташованих на них будівель і споруд була відсутня потреба у використанні у законодавстві правової категорії нерухомого майна.

Нарешті, третій концептуальний підхід до правового регулювання відносин щодо нерухомого майна полягає у закріпленні у законодавстві правового режиму «єдиної юридичної долі» земельних ділянок та розташованих на них будівель і споруд. Суть цього підходу полягає у встановленні правової взаємозалежності між земельними ділянками та розташованими на них будівлями і спорудами, які вважаються окремими, самостійними об'єктами речових прав, з тим щоб у випадках набуття та відчуження земельні ділянки та розташовані на них будівлі і споруди поділяли єдину юридичну долю — мали однаковий власнісний статус та перебували у володінні та користуванні однієї особи.

Реалізація третього концептуального підходу до визначення правового режиму нерухомого майна має місце у законодавстві країн, які здійснюють перехід від командно-адміністративної до ринкової економіки і проводять відповідні законодавчі реформи. До таких країн належать Україна та більшість інших постсоціалістичних країн.

Отже, правові системи різних країн світу по-різному регулюють земельні відносини. Так, Україна належить до тих небагатьох країн світу, в правовій системі яких сформована окрема галузь права, що спеціалізується на регулюванні земельних відносин — земельне право. В основному окрема галузь земельного права сформувалися в тих країнах, у яких була проведена націоналізація земельного фонду (країни СНД, Китай, В'єтнам тощо).

Однак це не означає, що правові системи тих країн, у яких існує земельне право як окрема галузь права, що базується на досить розгалуженій системі земельного законодавства, є потенційно менш ефективними, ніж правові системи західних країн. Ми вважаємо, що наявність у правовій системі України та деяких інших країн окремої галузі земельного права створює кращі передумови для реалізації такого способу впливу правових норм на розвиток суспільних від-

носин як вплив через дію спеціалізованих правових норм. Адже спеціалізовані правові норми закріплюють такі правила поведінки суб'єктів відповідних суспільних відносин, які більш повно відображають особливості як їх суб'єктів, так і їх об'єктів, відповідно, більш точно визначають «больові точки» (інтереси, можливості) суб'єктів суспільних відносин, а також сприяють вибору більш адекватного набору правових засобів для впливу на їх поведінку та, врешті-решт, забезпечують формування доцільних юридичних та соціально-економічних результатів, запрограмованих у спеціалізованих правових нормах.

Таким чином, перспективним напрямом розвитку системи правових норм, спрямованих на регулювання земельних відносин в Україні, є їх більш повна кодифікація. Проведення такої кодифікації шляхом прийняття нового ЗК України уявляється доцільним після завершення формування системи земельного законодавства, що здійснюється як складова земельної реформи в Україні, та формування на його основі сталої практики правового регулювання земельних відносин¹. При цьому прийняття Екологічного кодексу України як кодифікованого акта, який регулюватиме суспільні відносини, об'єктом яких буде довкілля та природні комплекси, сприятиме більш ефективному здійсненню функцій земельного права як самостійної галузі правової системи України.

¹ Докл. див.: *Кулинич П. Ф.* Перспективи розвитку земельного законодавства України // *Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка.* — Х.: Право, 2008. — Т. 5. — С. 86–125.