



3. Про адвокатуру: Закон України від 19.12.1992 р. // *Закони України*. Т 4. К. 1996. - Ст. 3187.
4. Про загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу державної виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.1995 р. // *ЗП уряду України*. – 1996. - № 1. – Ст. 20.
5. Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.12.2001 р. // *ОВУ*. – 2001. - № 51. – ст. 2298.
6. Про додаткові заходи щодо вирішення соціальних проблем на селі та дальшого розвитку аграрного сектора економіки: Указ Президента України від 21.02.2002 р. // *УК*. – 2002. - № 48. – 13 березня.
7. Інструкція про порядок юридичного обслуговування колгоспів: Затверджене Міністерством сільськогосподарства СРСР та Міністерством юстиції СРСР від 16.11.1984 р. № 265/25.
8. Примірне положення про основні функції керівників і спеціалістів колгоспу: Схвалено Радою колгоспів УРСР 20.12.1971.
9. Про деякі заходи щодо зміцнення юридичних служб державних органів: Указ Президента України від 11.12.2001 р. № 1207/2001.

*Костяшкін Я.О.,
викладач кафедри цивільно-правових
дисциплін ХГУП*

ПРАВО ЗАГАЛЬНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ГРОМАДЯН ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ

Конституцією України визначено право кожного громадянина на користування природними об'єктами (землі, ліси, води тощо) відповідно до закону. Такий підхід вимагає всебічного законодавчого забезпечення усіх можливостей громадян щодо користування природними ресурсами. В іншому разі можливість реалізації конституційного права буде поставлена під сумнів. Досить вдалою, в зв'язку з наведеним, є законодавча позиція, що встановлює право громадян на загальне та спеціальне використання природних ресурсів.¹ Адже право кожного, закріплене Конституцією, передбачає можливість його реалізації як конкретною особою, так і незалежно від визначеного суб'єкта – необмеженим колом осіб.

Не потребує особливого доведення, на думку Андрейцев В.І., та обставина, що земля виступає як операційний простір (територія) для розміщення шляхів сполучення, місць відпочинку та розваг, рекреації, лікування тощо, що обумовлює особливості відповідного режиму її використання, відтворення й охорони.² Однак постає питання щодо законодавчого врегулювання вільного використання земель у зазначених цілях.

Спробуємо проаналізувати питання загального користування землею у світлі поресурсового законодавства, керуючись принципом поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва³.

Вихідні засади здійснення права загального землекористування визначені в положеннях екологічного законодавства. Так, Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” встановлює, що право загального використання природних ресурсів здійснюється безоплатно, без закріплення цих ресурсів за окремими особами, без надання відповідних



дозволів, для задоволення життєвонеобхідних потреб, обмеження щодо такого використання можуть встановлюватись законодавством України (ст.38). Наведене законодавче положення в повній мірі відноситься до права землекористування, об'єктом якого виступає базовий природний ресурс – земля (відповідна категорія земель чи земельна ділянка).

Виходячи з положень згаданого закону, цілком допустимим буде твердження, що об'єкти загального землекористування не передаються і не закріплюються за конкретними суб'єктами. Однак такий підхід слід сприймати з певним застереженням. Так, дійсно, особа, що реалізує своє право загального землекористування, скажімо, прямуючи парком у населеному пункті, не потребує закріплення за нею відповідної земельної ділянки й, тим більше, не може вимагати передачі їй цієї ділянки в натурі. Та це не означає, що земельна ділянка, на якій знаходиться відповідний парк, ні за ким не закріплена. Як правило, вказані території перебувають у віданні підрозділів органів місцевого самоврядування (міськкомунгоспи, комбінати комунальних підприємств). Такі землі можуть бути передані підприємствам, в яких створені спеціалізовані служби з ведення зеленого господарства відповідно до Правил утримання зелених насаджень міст та інших населених пунктів України, затверджених Наказом Держжитлокомунгоспу України від 29 червня 1994 року.⁴

Використання земель лісового фонду в рекреаційних цілях при здійсненні громадянами права загального лісокористування також не потребує передачі відповідної земельної ділянки у користування. Хоча такі землі передані у постійне користування спеціалізованим державним або комунальним лісгосподарським підприємствам тощо.

Подібний перелік можна продовжити, однак з наведеного стає зрозумілим, що об'єкти загального землекористування мають фактично подвійний правовий режим використання. З одного боку, вони можуть бути закріплені за відповідними комунальними службами, передані в постійне користування чи оренду господарюючим суб'єктам. З іншого – певний порядок закріплення об'єктів за спеціальним суб'єктом не позбавляє права громадян здійснювати загальне землекористування ними для задоволення своїх потреб. При цьому, слід лише пам'ятати про різне коло прав та обов'язків, що виникають у загального та спеціального користувача. Зміст суб'єктивного права загального землекористування, в зв'язку з цим, становлять права щодо вільного користування тими чи іншими землями. Через відсутність закріплення земельної ділянки право фактичного володіння нею не несе того змістового навантаження, як це відбувається під час спеціального землекористування чи реалізації права власності.

Безоплатна реалізація права загального землекористування зумовлена становищем землі, яка в даному випадку забезпечує життєво необхідні потреби людини. Крім того, загальне землекористування, як правило, не передбачає використання землі як ресурсу чи засобу виробництва. Утримання таких земель здійснюється за рахунок місцевих бюджетів – землі загального користування населених пунктів, чи осіб, які здійснюють на них спеціальне землекористування. Можливим винятком з загального правила є реалізація права загального землекористування організованими рекреантами,⁵ які придбали відповідну путівку, картку туриста тощо. Однак і в такому разі оплата здійснюється в основному за комплекс послуг, що надає будинок відпочинку, туристична база, а не за землекористування безпосередньо.

Загальне землекористування громадян не вимагає одержання відповідних дозволів і здійснюється, виходячи з потреб та побажань особи в порядку вільного користування землею. Допустимим, а подекуди необхідним з огляду на висловлену позицію є встановлення певних меж здійснення права загального землекористування шляхом визначення земельних ділянок, де здійснення такого землекористування не допускається.

Подібний підхід застосований щодо здійснення загального використання водних об'єктів. Так, Водний кодекс передбачає, що з метою охорони життя і здоров'я громадян, охорони



навколишнього природного середовища районні і міські ради за поданням спеціально уповноважених державних органів (водного господарства, санітарного нагляду) встановлюють місця, де забороняється чи обмежується загальне водокористування на водних об'єктах, розташованих на їх території.⁶

Аналогічний порядок встановлений щодо водних об'єктів, наданих в оренду, де загальне водокористування допускається на умовах, встановлених водокористувачем, за погодженням з органом, який надав водний об'єкт в оренду. І, водночас, якщо водокористувачем або відповідною радою не встановлено таких умов (обмежень, заборон), загальне водокористування визнається дозволеним без обмежень.

Застосування відповідних положень в земельному праві видається можливим, на нашу думку, не до всіх категорій земель. Якщо мова йде про землі лісового, водного, природно-заповідного фонду, то їх вільне використання є необхідною умовою реалізації громадянами права загального використання ресурсів, що на них розміщені. Адже земля є базою для формування, розвитку і поширення рослинності, водних об'єктів, корисних копалин, інших природних компонентів, які за своїми властивостями створюють сферу життя і використовуються на праві загального землекористування громадян⁷.

Стосовно ж, наприклад, земель промисловості, зв'язку, енергетики, оборони та іншого спеціального призначення. Об'єктом відповідного права тут можуть виступати, як правило, чітко визначені земельні ділянки, які використовуються без дотримання спеціальних процедур.

В поресурсовому законодавстві міститься ряд регулятивних норм, що визначають права громадян по вільному використанню земель. Однак вказане регулювання є неоднозначним, потребує уточнення та конкретизації.

Земельний кодекс України⁸, регламентуючи право користування землею (Глава 15), обмежується правом постійного землекористування та правом оренди земельної ділянки. Положення Земельного кодексу не встановлюють прямої регламентації загального землекористування, а лише допускають таку можливість. Ним, зокрема, визначено перелік земель загального користування, що належать на праві власності територіальним громадам і не можуть бути передані у приватну власність (ст.83). За цільовим призначенням їх можна класифікувати: землі, що використовуються як шляхи сполучення (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні), для задоволення культурно-побутових потреб населення (пляжі, парки, сквери, бульвари, водойми), а також як землі комунально-побутового призначення (кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів). Виникає ситуація, коли попри наявність земель загального користування спостерігається відсутність закріплення їх правового режиму, порядку користування ними. Законодавець не лише не зводить їх до самостійної категорії, але й не виділяє в складі іншої категорії земель. Землі загального користування передбачені й іншими нормами Земельного кодексу (ст. 35)⁹, однак суттєвим недоліком такого регулювання є відсутність правової регламентації користування ними. Будь-яка юридична фіксація земель загального користування не знімає необхідності всестороннього урегулювання нормами Земельного кодексу права загального землекористування громадян. Очевидною, у визначених межах, є необхідність вільного, безоплатного використання земель сільськогосподарського призначення, транспорту як проходів, шляхів сполучення чи земель природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, земель лісового та водного фонду для задоволення пізнавальних, естетичних, освітніх, рекреаційних, оздоровчих, комунікативних та інших потреб.

Для прикладу можна використати прибудинкову територію багатоквартирних житлових будинків (землі житлової та громадської забудови). Аналізуючи склад цих земель: проїзди та тротуари; озеленені території; ігрові майданчики для дітей дошкільного та молодшого шкільного



віку; майданчики для відпочинку дорослого населення; майданчики для занять фізичною культурою, стає очевидним, що тут йдеться про право загального землекористування. Використання таких земель громадянами не вимагає будь-яких спеціальних процедур, здійснюється безоплатно за вільного волевиявлення особи з дотриманням санітарних норм. Крім того, згідно з Положенням про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду⁹, прибудинкова територія встановлюється для будинку (будинків) і не може виділятися для частини будинку (блоку, поверху, секцій квартир тощо). Така позиція хоч і не в повній мірі узгоджується із діючим Земельним кодексом, який передбачає можливість поділу земельної ділянки, що перебуває у спільній власності, зокрема співвласників житлового будинку (ст.89), однак має бути збережена, враховуючи цільове призначення відповідних територій.

Необхідність належної законодавчої регламентації права загального землекористування можна прослідкувати і при встановленні правового режиму окремих категорій земель. Згідно зі ст. 59 Земельного кодексу, громадянам та юридичним особам можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки для сінокосіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт тощо. Загальне землекористування для здійснення вказаних потреб Земельний кодекс не регламентує. Виникає запитання: як можна реалізувати право загального водокористування (згідно з Водним кодексом¹⁰), не маючи права вільного доступу до водного об'єкту, земель водного фонду? Очевидно, що право загального використання земель водного фонду реалізується на практиці, однак відсутність законодавчого закріплення може значно обмежити можливості громадян по його застосуванню.

Аналогічна ситуація спостерігається і щодо земельних ділянок, призначених для задоволення загального інтересу, наприклад, місць масового відпочинку населення на водних об'єктах, порядок обліку яких визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2002 року №264.¹¹ Місця масового відпочинку, зокрема, включають земельні ділянки для організованого відпочинку на островах, прибережних захисних смугах водних об'єктів. Використання таких ділянок, виходячи уже з самої назви та їх цільового призначення, реалізується, як правило, шляхом загального землекористування. Адже йдеться про забезпечення рекреаційних потреб необмеженого кола осіб шляхом вільного використання земельної ділянки із розташованим на ній водним об'єктом. Однак, нормотворча практика формально не закріплює право загального землекористування щодо вказаних об'єктів. Порядок користування землями водного фонду затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 року №502, конкретизуючи відповідне законодавче положення, передбачає лише можливість передачі у тимчасове користування за погодженням з постійними користувачами земельної ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення та берегових смуг, водних шляхів фізичним та юридичним особам для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей.

Можливість реалізації права загального землекористування можна показати і на прикладі територій приміських лісів. Так, відповідно до "Порядку поділу лісів на групи, віднесення їх до категорій захисності та виділення особливо захисних земельних ділянок лісового фонду", затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 року¹², територія приміських лісів поділяється на три основних частини: паркову, лісопаркову та лісгосподарську.

Якщо перша та друга частини призначені для найбільш інтенсивного відвідування громадянами, чому підпорядковується і господарська діяльність на цих територіях: формування декоративних деревостанів, благоустрій території, формування ландшафтів – то лісо-



господарська зона характеризується несприятливими для відпочинку умовами, господарська діяльність тут спрямована на реконструкцію та лісовідновлюючі роботи¹³. Однак статтею 74 Лісового кодексу передбачено, що право на тимчасове користування земельними ділянками лісового фонду для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт надається юридичним і фізичним особам відповідними місцевими радами за погодженням з постійними лісокористувачами. Обмеження строку та дозвільний порядок не дають підстав говорити про здійснення загального землекористування. Отже, законодавець, допускаючи фактично, не передбачає відповідної правової регламентації загального землекористування.

Серед групи норм, що регулюють право загального землекористування громадян, можна виділити і так звані забезпечувально-охоронні норми. Забезпечувальний характер цих норм проявляється в обов'язку комунальних служб, ряду юридичних осіб, за якими закріплено землі загального користування населених пунктів, вживати заходів, проводити необхідні роботи по утриманню та охороні цих земель, можливості їх загальнодоступної експлуатації. Відповідні обов'язки в ряді випадків покладаються і на адміністрацію об'єктів природно-заповідного фонду. Так, згідно з Законом України "Про природно-заповідний фонд" на національні природні парки, регіональні ландшафтні парки покладається завдання по створенню умов для ефективного туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з додержанням режиму охорони заповідних природних комплексів та об'єктів (ст.ст. 20, 23).¹⁴

Охоронні норми спрямовані на захист права загального землекористування громадян і регламентують, по-перше, заборону обмеження здійснення такого землекористування не інакше як у випадках, визначених в законодавстві (ст. 38 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"), по-друге, можливість захисту громадянином свого порушеного права. Така можливість продиктована в першу чергу положеннями ст.ст. 8, 13, 21 Конституції України, що гарантує звернення до суду для захисту конституційних прав та свобод людини. Відповідна можливість виникає в громадян і при порушенні їх права на вільне використання земель загального користування населених пунктів, земель лісового, водного, природоохоронного фонду тощо.

Аналіз системи правових норм, що регулюють здійснення права загального землекористування громадян, дає підстави вести мову про наявність відповідних юридичних ознак, які характеризують її як інститут права, що перебуває на стадії становлення. Норми цього правового інституту переважно носять загальний характер (Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища"). Що ж до поресурсового законодавства, тут можна констатувати нагальну необхідність чіткої юридичної регламентації відповідного права.

Отже, право загального землекористування виступає як складний, комплексний інститут. Така особливість обумовлена реалізацією цього права на різних категоріях земель, що мають своє цільове призначення та визначають специфіку його застосування.

Названий правовий інститут регулює однорідні суспільні відносини по вільному, безоплатному, використанню земель, їх природних властивостей, з метою забезпечення пізнавальних, естетичних, освітніх, наукових, рекреаційних, оздоровчих, туристичних, комунікативних потреб та інтересів людини.

¹ Див.: Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

² Див.: Андрейцев В.І. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. / За ред. акад. АПрН В.І.Андрейцева. - К.: Істина, 2001. – С. 198.

³ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.



- ⁴ Екологія і закон: Екологічне законодавство України. У 2-х кн. Кн. 1 / Відп. редактор доктор юрид. наук В.І. Андрейцев. - К.: Юрінком інтер. 1997. - С. 660-689.
- ⁵ Див.: Ткаченко Е.Н. Право пользования курортными, лечебно-оздоровительными и рекреационными зонами: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Харків: 1999. - С. 85.
- ⁶ Див.: Водний кодекс України від 06. 06. 95 р. № 213/95-ВР // ВВР України. - 1995. - № 24. - Ст.183.
- ⁷ Див.: Андрейцев В.І. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак. / За ред. акад. АПРН В.І. Андрейцева. - К.: Істина, 2001. - С. 205.
- ⁸ Див.: Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіційний вісник України. - 2001. - № 46. - Ст. 2038.
- ⁹ Див.: Положення про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонд: Затверджено наказом Держкомзему, Держкоммістобудування, Держжитлокомунгоспу, ФДМУ від 05. 04. 1996 №31/ 30/ 53/ 396 // Закон і бізнес. - 1996. - 29 травня.
- ¹⁰ Див.: Водний кодекс України від 06.06.95 р. // ВВР України. - 1995. - №24. - Ст.183.
- ¹¹ ОВУ. - 2002. - №11. С.508
- ¹² Екологія і закон. Екологічне законодавство України. Кн.1.- С.653-655.
- ¹³ Див.: Ткаченко Е.Н. Право пользования курортными, лечебно-оздоровительными и рекреационными зонами: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Х., 1999. - С.75.
- ¹⁴ Екологія і закон: Екологічне законодавство України. / Відповідальний редактор док. юрид. наук, професор, заслужений юрист України, академік УЕАН В.І. Андрейцев. - К.: Юрінком Інтер, 1997. - С. 301-303.