

працювати над нормативним удосконаленням його правового статусу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України / Верховна Рада України № 2453-VI від 07 липня 2010 року – Офіц. вид. – Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
2. «Керівник апарату Харківського окружного адміністративного суду Валентина Лисенко взяла участь у міжнародній конференції «Інноваційні підходи в судовому адмініструванні» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://khoas.gov.ua/page29/101002/369/>
3. «Концепція Пілотної сертифікованої програми з судового адміністрування» [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.fair.org.ua/content/tender/Concept_Court_Admin_Program_DRAFT_UKR_Mar_30_2012.doc
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 3018-III від 07 лютого 2002 року – Офіц. вид. – Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27-28. – Ст. 180.

5. Наказ Державної судової адміністрації України № 86 від 20 липня 2005 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://court.gov.ua/tu15/informacii/90/>
6. Про державну службу: Закон України № 3723-XII від 16 грудня 1993 року – Офіц. вид. – Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
7. Наказ Державної судової адміністрації України № 115 від 28 вересня 2012 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://court.gov.ua/userfiles/115.doc>
8. Положення про Державну судову адміністрацію України, затвердженого рішенням Ради суддів України від 22 жовтня 2010 року № 12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.court.gov.ua/dsa/>
9. Маргарітов М.В. Щодо неузгодженості окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» з нормами інших законодавчих актів. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik04_09.pdf

УДК 349.442/.6 (477)

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Рахнянська Т. О.,

аспірантка кафедри екологічного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Анотація: Стаття присвячена дослідженню змісту поняття «правовий режим земель капітального будівництва». Обґрунтовано необхідність чіткої регламентації правового режиму земель капітальної забудови. Розглядаються окремі проблемні питання, пов'язані з нормативно-правовим регулюванням правового режиму зазначеної категорії земель. Шляхом аналізу різних наукових підходів до поняття «правовий режим земель» автором запропоновано визначення поняття «правовий режим земель капітального будівництва». У статті також виокремлено специфічні особливості, які характеризують правовий режим земель капітальної забудови.

Ключові слова: правовий режим земель, землі капітального будівництва, правовий режим земель капітального будівництва, особливості правового режиму земель капітального будівництва, раціональне природокористування, функціональний підхід, природоресурсний підхід.

Аннотация: Статья посвящена исследованию содержания понятия «правовой режим земель капитального строительства». Обоснована необходимость четкой регламентации правового режима земель капитальной застройки. Рассматриваются отдельные проблемные вопросы, связанные с нормативно-правовым регулированием правового режима указанной категории земель. Путем анализа различных научных подходов к понятию «правовой режим земель» автором предложено определение понятия «правовой режим земель капитального строительства». В статье также отражены специфические особенности, которые характеризуют правовой режим земель капитальной застройки.

Ключевые слова: правовой режим земель, земли капитального строительства, правовой режим земель капитального строительства, особенности правового режима земель капитального строительства, рациональное природопользование, функциональный подход, природоресурсный подход.

Annotation: Article is devoted to research the content of the notion «legal regime of lands of capital building». The necessity of clear regulation of the legal regime of lands of capital construction is being justified. There are considered some problem issues related to legal regulation of the legal regime of lands of this category. On the basis of the analysis of different scientific approaches to the concept of «legal regime of lands» the author provides a definition of the notion «legal regime of lands of capital building». Also the article includes specific features, characterizing the legal regime of lands of capital building.

Key words: legal regime of lands, lands of capital construction, legal regime of lands of capital building, features of the legal regime of lands of capital construction, rational nature use, functional approach, natural approach.

Сьогодні капітальне будівництво є однією з найбільш інвестованих, витратних, перспективних, соціально корисних та водночас ризикових галузей господарського комплексу держави. За даними

Державної служби статистики України, за січень-вересень 2012 року інвестиції в капітальне будівництво склали 54674,3 млн. грн., з яких 24224,0 млн. грн. становлять інвестиції в будівництво житлового фонду та 30450,3 млн. грн. – у будівництво нежитлового фонду [1]. Разом із тим,

динаміка розвитку капітального будівництва спричиняє збільшення площ земельних ділянок, які використовуються під таку забудову, часто порушуючи не лише норми земельного законодавства щодо цільового призначення земель, але й норми екологічного законодавства щодо екологічної безпеки населення та територій.

Таким чином, взаємний двосторонній вплив правових і економічних факторів, які зумовлюють розвиток суспільних відносин у сферах раціонального природокористування і господарювання породжує проблему співвідношення екологічних, земельних та господарських інтересів під час здійснення діяльності у сфері капітального будівництва. Враховуючи вищевикладене, одним із пріоритетних напрямків сучасної екологічної політики держави та приватного сектора економіки повинна стати екологізація господарської діяльності, особливо у сфері капітального будівництва. У зв'язку з цим окремі уваги щодо їх вирішення потребують проблеми правового режиму територій, які використовуються для капітальної забудови, з урахуванням еколого-правових засад.

Незважаючи на те, що в науці природоресурсного права немає окремих досліджень, присвячених правовому режиму земель капітального будівництва, науково-теоретичною основою для підготовки цієї статті стали праці українських і російських учених у галузі загальної теорії права, земельного та екологічного права, а саме: В.І. Андрейцева, Г.О. Аксеньонка, Г.І. Балюк, М.М. Бринчука, А.П. Гетьмана, О.Л. Дубовик, Н.Л. Ільїної, М.І. Краснова, М.В. Краснової, О.І. Крассова, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишевої, А.М. Мірошніченка, В.В. Носіка, В.В. Петрова, В.І. Семчика, В.Д. Сидор, Є.А. Флейшиц, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін.

Метою цієї статті є дослідження поняття «правовий режим земель капітального будівництва» з точки зору поресурсного підходу та аналіз його специфічних особливостей.

Використання земельного фонду України для здійснення господарської діяльності у сфері капітального будівництва може реалізовуватися лише в межах спеціально встановленого порядку у сфері правового регулювання природоресурсних, природоохоронних та антропоохоронних правовідносин. Як слушно зазначає Є.А. Флейшиц, будь-яка правова норма і встановлений нею обов'язок забезпечують права й інтереси як окремого громадянина, так і правопорядок у суспільстві в цілому [2, с. 257–258].

У науці екологічного права під таким правопорядком розуміють результат і стан існуючої сукупності правовідносин, які складаються з приводу охорони середовища перебування людини й раціонального, дбайливого використання природних ресурсів, об'єктів і комплексів, головне призначення якого полягає у забезпеченні екологічної безпеки населення та територій [3, с. 151].

М.О. Духно серед складових елементів такого екологічного правопорядку виокремлює норми права, які регулюють екологічний правопорядок; суб'єкти та об'єкти екологічного правопорядку; екологічні права та обов'язки суб'єктів екологічного правопорядку; екологічну правосвідомість, способи її формування;

управління формуванням, функціонуванням, удосконаленням екологічного правопорядку [4, с. 7].

Щодо порядку правової організації використання та охорони земель будь-якого призначення, то його зазвичай розглядають у межах такого поняття, як «правовий режим земель». На переконання Г.О. Аксеньонка, коли йдеться про землю як об'єкт земельних правовідносин, мають на увазі землю не в її природному стані..., а землю, щодо якої встановлюється певний правовий режим [5, с. 24]. Загальними ознаками правового режиму є наявність відповідних обмежень, заборон або п'яятих. Він виражає нерозривний зв'язок правової форми та змісту регульованих правом відносин і характеризується у цьому зв'язку моментом стабільності.

Із точки зору А. Мінаєвої, в земельному праві дефініція «правовий режим земель» використовується для характеристики: 1) всіх земель у межах кордонів держави; 2) різних категорій земель, що виділяються відповідно до їхнього цільового призначення; 3) видів земель у межах тієї чи іншої категорії; 4) земельних ділянок; 5) частин земельних ділянок [6, с. 103].

Схожою є позиція В.Д. Сидор, яка вважає, що поняття «правовий режим земель» можна використовувати як: загальний правовий режим (правовий режим земельного фонду, земель України); спеціальний правовий режим (правовий режим категорії земель); специфічний правовий режим (правовий режим виду земель певної категорії) [7, с. 30].

Сьогодні існують різні підходи щодо визначення поняття «правовий режим земель» і жодного – щодо розуміння правового режиму земель капітального будівництва. На думку М.І. Краснова, земля як об'єкт права, що містить вказівку на коло важливих правових відносин, які виникають щодо землі, є визначальною складовою, з приводу якої і виникає необхідність у встановленні правового режиму [8, с. 346].

О.І. Крассов правовий режим земель характеризує через визначення в законодавстві змісту права власності, інших прав на земельні ділянки, управління використанням і охороною земель, заходи охорони земель, що виражається в правах і обов'язках осіб, які використовують земельні ділянки, за допомогою встановлення основного цільового призначення земель, зонування, обмеження прав [9, с. 40].

В.І. Андрейцев пропонує розглядати правовий режим земель через призму нормативно-правового порядку, який «визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин..., управління, користування, відтворення, збереження та охорони з метою їх раціонального (економічного й ефективного) використання і задоволення різноманітних потреб заінтересованих осіб, захисту їх земельних прав [10, с. 23]».

Існує погляд, відповідно до якого зміст правового режиму земель полягає у встановленні нормами земельного законодавства диференційованого порядку, який «визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин щодо земель як до об'єкта права власності, користування, управління і правової охорони [11, с. 187]».

На нашу думку, спільним у наведених визначеннях поняття правового режиму земель є його аналіз через функціональний вимір, тобто діяльність у сфері використання земельних ділянок на різних правових титулах, їх охорони та управління ними. Однак, якщо вести мову про правовий режим земель певного призначення, вважаємо, що недоцільно обмежуватися його характеристикою, використовуючи лише функціональний підхід. Необхідно звертати увагу на більш детальні критерії, які визначають межі і ступінь такого функціонального виміру, зокрема, на об'єктно-суб'єктний та змістовий склад правовідносин, що виникають у цій сфері.

Зауважимо, що Земельний кодекс України, встановлюючи правовий режим земель за критерієм цільового призначення шляхом їх поділу на категорії (ч. 2 ст. 18), не звертає увагу на права та обов'язки суб'єктів у сфері використання, управління та охорони (включаючи і засоби юридичної відповідальності) земель капітального будівництва. Це, з одного боку, створює сприятливі умови для можливих зловживань забудовників та інших зацікавлених осіб, а з іншого – посилює негативні наслідки від такої діяльності на довкілля, особливо у сфері забезпечення екологічної безпеки.

На наше переконання, чинна законодавча прив'язка правового режиму земель до тієї чи іншої категорії не відповідає вимогам ринкової економіки, яка функціонує на засадах плюралізму форм власності на землю. Окрім того, основною для визначення правового режиму землі в цілому та конкретної земельної ділянки в межах певного регіону з притаманними йому природно-географічними особливостями є не стільки її належність до тієї чи іншої категорії земель, скільки проектна документація певної місцевості, в основі якої лежить зонінг території.

На думку В.В. Носіка, до якої ми приєднуємося, «поділ земельного фонду на категорії за цільовим призначенням був виправданим для радянського земельного ладу, утвердженого на основі націоналізації землі, праві виключної державної власності на землю та застосуванні адміністративно-командних методів управління у сфері використання землі як засобу виробництва та просторово-операційного базису... Однак визначення правового режиму землі як об'єкта права власності Українського народу має здійснюватись на основі планування території з врахуванням вимог чинного законодавства України щодо формування національної екологічної мережі [12, с. 101, 104]».

Також слушною є позиція А.М. Мірошніченка, який зазначає, що у сучасних умовах правовий режим земель має визначатися таким чином: 1) у законодавстві повинні фіксуватися основні обмеження і приписи щодо використання найбільш важливих і типових земель, що мають групуватися в категорії земель; 2) більш детальні обмеження та приписи, що доповнюють законодавчі або компенсують їх відсутність, повинні міститися у планувальній документації; 3) конкретний режим земельної ділянки повинен визначатися у землевпорядній документації щодо цієї конкретної ділянки [13, с. 47].

Ураховуючи вищевикладене, зазначимо, що юридична конструкція «правовий режим земель» є характерною для землі як цілого та земельної ділянки як її частини, з приводу якої виникають природоресурсні, природоохоронні та антропоохоронні правовідносини щодо порядку використання та охорони земельних ресурсів для певної мети (зокрема, для потреб капітального будівництва), управління ними, а також настання передбаченої законодавством міри юридичної відповідальності за порушення такого порядку.

Відтак, на наш погляд, **правовий режим земель капітального будівництва** слід розуміти як передбачений нормами екологічного, земельного, цивільного та інших галузей права порядок володіння, користування, розпорядження, охорони та управління суб'єктами публічного та приватного права земельними ділянками в процесі зведення капітальних будівель, їх реконструкції та реставрації, впорядкування існуючих об'єктів містобудування, розширення й технічного переоснащення підприємств, установ та організацій у межах вимог, встановлених для тих категорій земель, до яких належать зазначені земельні ділянки.

На наш погляд, сутність категорії «землі капітального будівництва» характеризується **особливостями**, що виявляються у:

1) *специфіці матеріальних та процесуальних правовідносин*, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з використанням земельних ресурсів для потреб капітальної забудови, а саме: об'єкті правовідносин; суб'єктах правовідносин; змісті правовідносин; підставах виникнення, зміни та припинення правовідносин;

2) *поєднанні правового режиму земельних ділянок і об'єктів капітального будівництва*. Одним із суттєвих аспектів правового режиму земель капітального будівництва є співвідношення у межах такого правопорядку правового режиму земель, які є об'єктом навколишнього природного середовища, основним національним багатством Українського народу, одним із найцінніших природних ресурсів, а також правового режиму об'єктів капітального будівництва, які мають різне функціональне призначення, а тому можуть зводитися на різних категоріях земель. Спільною ознакою земельної ділянки і зведеної на ній капітальної будівлі є те, що обидва є об'єктами нерухомості та об'єктом цивільно-правового обігу. Однак різне походження цих об'єктів (земля – внаслідок впливу природних факторів, капітальні будівлі – діяльності людини) зумовлює специфіку правового регулювання порядку використання земель для потреб капітальної забудови із урахуванням не лише господарських інтересів власників та користувачів земельних ділянок або майбутніх об'єктів капітальної нерухомості, але й екологічних інтересів громадян та держави щодо збереження якісного та безпечного довкілля для теперішніх і майбутніх поколінь. Це, в свою чергу, і породжує необхідність в уніфікованому правовому порядку використання земельного фонду України для потреб капітального будівництва у процесі зведення об'єктів нерухомості та подальшої їх експлуатації;

3) *ризиках для навколишнього природного середовища*, які є результатом здійснення господарської діяльності у сфері капітального

будівництва. Зазвичай глобальні наслідки такого негативного впливу відчуває на собі урбанізована місцевість та населення, яке на ній проживає. Це зумовлено наявністю промислових відходів, викидами небезпечних речовин та забрудненням довкілля, аваріями, катастрофами, які трапляються на будівельних майданчиках, зменшення територій із зеленими насадженнями і т.д., що в цілому впливає на екологічну обстановку та клімат населених пунктів. Окрім того, аналогічних негативних наслідків зазнають території, розташовані за межами населених пунктів, особливо у приміських зонах, в лісах, розташованих неподалік від міст та ін. Відтак, використання земельного фонду України для капітального будівництва повинно здійснюватися з урахуванням ступеня ймовірного настання негативних наслідків (ризик) для певної території та забезпеченням пріоритету вимог екологічної безпеки над господарською (економічною) вигодою.

4) *обмеженні прав на землі капітального будівництва*, які, на нашу думку, слід розглядати як універсальний інститут природоресурсного права, що полягає у звуженні прав власників та користувачів земельних ділянок із метою раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки під час зведення капітальних будівель, їх реконструкції, реставрації, впорядкування існуючих об'єктів містобудування, розширення та технічного переоснащення підприємств, установ, організацій;

5) *охороні земель капітального будівництва*, яка полягає у встановленні імперативних вимог та здійсненні правових, організаційних, технологічних та інших заходів, передбачених чинним законодавством України, метою яких є дотримання балансу між екоцентричною (природоохоронною, поресурсовою, антропоохоронною) та антропоцентричною складовою використання землі як об'єкта навколишнього природного середовища, з одного боку, та територіального базису для розміщення об'єктів капітального будівництва з іншого;

б) *механізмі інституційно-функціонального управління порядком використання земель капітального будівництва*, головною метою якого повинно бути забезпечення екологічної безпеки капітальних будівель, гармонійного використання територій та розвитку населених пунктів на основі державно-приватного партнерства з реалізацією порядку вільного доступу зацікавленої громадськості до інформації про стан довкілля, до проектів планування території в цілому та кожного окремого об'єкта забудови, до проведення стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на навколишнє середовище, експертиз (екологічної, містобудівної та землепорядної документації тощо, які належать до процесу капітальної забудови) та врахування інтересів зацікавленої громадськості у цій сфері.

Отже, сьогодні стрімкий рух господарсько-економічних процесів та прагнення до екологізації

капітального будівництва зумовлюють необхідність чіткої регламентації правового режиму земель капітальної забудови. Проведене дослідження дало змогу сформулювати визначення правового режиму земель капітального будівництва та виокремити його специфічні особливості і запропонувати визначення правового режиму земель капітального будівництва як: передбачений нормами екологічного, земельного, цивільного та інших галузей права порядок володіння, користування, розпорядження, охорони та управління суб'єктами публічного та приватного права земельними ділянками в процесі зведення капітальних будівель, їх реконструкції та реставрації, впорядкування існуючих об'єктів містобудування, розширення й технічного переоснащення підприємств, установ та організацій у межах вимог, установлених для тих категорій земель, до яких належать зазначені земельні ділянки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Капітальні інвестиції за січень-вересень 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Флейшиц Е. А. Соотношение правоспособности и субъективных прав / Е.А. Флейшиц // Вопросы общей теории советского права. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 255–283.
3. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник / О.Л. Дубовик. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Велби, Проспект, 2007. – 688 с.
4. Духно Н.А. Теоретические проблемы обеспечения экологического правопорядка: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.06 / Духно Н.А. – Уфа: Саратовская государственная академия права, 2000. – 51 с.
5. Аксененко Г.А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененко. – М.: Госюриздат, 1958. – 424 с.
6. Минаева А.А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве // Вестник Московского университета им. М.В. Ломоносова. Серия 11. «Право» / Московский университет им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2003. – № 6. – С. 98–109.
7. Сидор В.Д. Правовой режим земель в земельном законодательстве Украины // Адвокат: загальнодержавний професійний журнал / Спілка адвокатів України; Академія адвокатури України. – Київ, 2010. – № 8 (119). – С. 27–31.
8. Общая теория советского земельного права / Под ред. Н.И. Краснова. – М.: Наука, 1983. – 458 с.
9. Крассов О.И. Земельное право: Учебник / О.И. Крассов. – М.: Юрист, 2000. – 512 с.
10. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – К.: Знання, 2005. – 445 с.
11. Барабаш Н. Поняття «правовий режим земель»: підходи до тлумачення // Вісник Львівського університету ім. Івана Франка / Серія: Право // Львівський національний університет імені Івана Франка. – Львів, 2009. – Вип. 49. – С. 179–189.
12. Носік В.В. Проблеми здійснення права власності на землю Українського народу: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.06 / Носік В.В. – К., 2006. – 350 с.
13. Мірошніченко А.М. Проблеми правові питання поділу земель на категорії // Бюлетень Міністерства юстиції України: Офіційне видання / Міністерство юстиції України. – Київ, 2005. – № 12. – С. 42–52.