

Правовий режим землі

як об'єкта інвестиційного розвитку в науці земельного права



М. О. Ковальчук

аспірант кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті розглянуто питання правового режиму землі як об'єкта інвестиційного розвитку у науці земельного права. Автор акцентує увагу на багатогранності визначення поняття правового режиму землі та його основних ознаках, які мають загальний характер і не відтворюють особливостей залучення інвестицій у розвиток територій.

Ключові слова: правовий режим землі, земля як об'єкт інвестиційного розвитку, залучення інвестицій в освоєння земель.

В статье рассмотрены вопросы правового режима земли как объекта инвестиционного развития в науке земельного права. Автор акцентирует внимание на многогранности определения понятия правового режима земли и его основным признакам, которые имеют общий характер и не отражают особенностей привлечения инвестиций в развитие территорий.

Ключевые слова: правовой режим земли, земля как объект инвестиционного развития, привлечение инвестиций в освоение земель.

This article considers the legal regime of land as an object of investment in science land law. Author focuses on the multifaceted definition

of the legal regime of land and its main features, which are of a general nature and do not reflect the characteristics of investment in regional development.

Keywords: *legal regime of land, land as an object of investment, investment in land development.*

З проголошенням земельної реформи перед наукою земельного, аграрного, екологічного, природоресурсного права постало питання визначення правового режиму землі щодо використання землі у різних формах власності.

Починаючи з 90-х років, питання правового режиму землі і її використання для різних потреб постали по-новому, оскільки до цього періоду суспільна свідомість і законодавство базувалися на принципах радянського земельного права. Після чого постало питання у визначенні правового режиму землі, земельних ділянок з метою забезпечення економічного розвитку, який передбачав залучення інвестицій.

У наукових працях на початку 90-х років переважали ідеї, які базувалися на працях вчених радянського періоду, які досліджували загальні і спеціальні питання правового режиму землі в умовах здійснення виключного права державної власності на землю, та державного або централізованого управління земельними ресурсами, і використання землі фізичними та юридичними особами на праві постійного користування.

У радянський період дослідженням поняття правового режиму земель займалися такі вчені, як Г. О. Аксеньонок, В. П. Белезін, А. В. Венедиктов, М. А. Гурвич, Л. І. Дембо, І. І. Євтіхійєв, Б. В. Єрофеев, Н. Д. Казанцев, М. І. Краснов, М. В. Сторожев, В. С. Шелестов та ін.

Дослідження вказаних вчених базувалися на марксистсько-ленінських вченнях, оскільки в той час вважалося, що основою

соціалістичного земельного права є праці К. Маркса, Ф. Енгельса, В. І. Леніна та рішення партії, що стосувалися питань націоналізації землі, права виключної власності держави на землю, права землекористування соціалістичних підприємств (колгоспів радгоспів, міжгосподарських підприємств), організацій та громадян. У суспільній свідомості переважали стереотипи мислення, які базувалися на марксистсько-ленінській ідеології та розвивалися в працях цих вчених.

Уперше в земельному праві поняття «правовий режим» використав І. І. Євтіхійєв, який в 1929 р. акцентував увагу на тому, що для окремих розрядів земель існують різні земельні режими, які не збігаються за обсягом [1, с.1].

А першою спробою в юридичній літературі дати загальне визначення правового режиму землі в СРСР була зроблена М. І. Красновим, який визначав правовий режим землі як встановлений нормами радянського права порядок належної поведінки по відношенню до землі як об'єкта права виключної власності держави, права землекористування і правової охорони, направленої на забезпечення її раціонального використання як загальної умови праці і основного (головного) засобу виробництва [2, с. 40-41].

З точки зору сучасного правового регулювання, і особливо тенденцій його розвитку, виявляється обґрунтованою виражена в земельно-правовій літературі думка про те, що правовий режим земель повинен визначатися передусім їх фактичним економічним призначенням, характером використання незалежно від їх місцезнаходження, а також від того, в чиєму управлінні і користуванні вони знаходяться.

Враховуючи революційні перетворення у суспільстві на початку ХХ століття, в тому числі, у правовідносинах власності на землю, що обумовлені формуванням виключної державної власності на землю, пе-

реважна більшість радянської юридичної літератури із земельного права присвячена висвітленню питань поділу державного земельного фонду за цільовим призначенням, основним критерієм при цьому стає мета використання земельної ділянки в господарській діяльності суб'єкта користування [3, 13-14].

При встановленні правового режиму тих чи інших категорій земель слід виходити не тільки з їх основного господарського призначення і підвідомчості, але також і з цілей дійсного використання землі тими чи іншими землекористувачами.

Беручи до відома вищевказане, найбільш повне та точне визначення правового режиму землі, на нашу думку, дав Г. А. Аксеньюк, оскільки при розкритті даного поняття він не враховував правовий режим якоїсь конкретної категорії землі (цільове призначення), а розглянув цю дефініцію самостійно (універсально). Г. А. Аксеньюк зазначив, що в юридичній літературі під правовим режимом окремих категорій чи видів земель розуміється, перш за все, встановлений нормами права порядок відповідної поведінки землекористувачів з приводу тієї чи іншої категорії земель як об'єкта права державної власності і права землекористування, направленої на забезпечення правильного і раціонального використання їх шляхом наділення земельною правосуб'єктністю конкретних землекористувачів та відповідною компетенцією державних органів по розпорядженню і управлінню державним земельним фондом чи окремими категоріями (видами) земель [4, с. 55]. Це визначення є сталим у доктрині земельного права та використовується вченими з урахуванням змін у земельно-правових та суспільних відносинах.

Аналіз наукових праць в контексті правового режиму землі дає підстави говорити про те, що їхні висновки та рекомендації були спрямовані на те, як забезпечити раціональне та ефективне використання

землі колгоспами, радгоспами і міжгосподарськими підприємствами, а також громадянами.

При цьому питання щодо залучення інвестицій в освоєння земель спеціально у науці земельного права не розглядалося, оскільки вважали, що це проблеми господарської діяльності, предмет колгоспного права, а не земельного. Водночас в аграрному праві або в сільськогосподарському праві питання щодо використання землі для залучення інвестицій, забезпечення інвестиційної діяльності також спеціально не розглядалося, проте є предметом розгляду в науці господарського, цивільного права, але в них розглядається інвестиції, які не пов'язані з землею.

Правові аспекти залучення інвестицій у розвиток економіки України досліджуються у доктрині цивільного і господарського права такими вченими, як О. М. Вінник, Н. С. Кузнецова, В. М. Коссак, В. В. Поєдинок, В. С. Щербина.

Аналіз наукових праць з господарського та цивільного права показує, що у цих роботах правове регулювання залучення інвестицій в економіку України розглядається без взаємозв'язку з правовими питаннями використання та охорони землі на національному, регіональному і місцевому рівнях, а також використання окремих земельних ділянок інвесторами.

Після проголошення незалежності України питання правового режиму землі стало предметом розгляду у наукових працях В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, В. В. Бондара, О. А. Вівчаренка, Т. М. Гапотченко, А. Й. Годованюк, Н. В. Ільницької, Т. Г. Ковальчук, П. Ф. Кулинич, А. В. Луняченка, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, Ю. С. Петлюк, В. І. Семчика, Н. І. Титової.

Характерною ознакою сучасних наукових досліджень земельно-правових проблем є правонаступність у розвитку наукових ідей, поглядів, думок, висновків, рекомендацій, які були висловлені, обґрунтова-

ні вченими в теорії радянського земельного права, щодо права власності на землю, права землекористування, охорони і раціонального використання земель, правового режиму земель окремих категорій.

Розглядалися як загальні питання щодо правового режиму землі, так і спеціальні – правовий режим землі окремих категорій. Виходячи з цього, можемо умовно поділити вчених на дві групи.

Вчені першої групи В. І. Андрейцев, Н. Барабаш, В. В. Носік, В. І. Семчик, В. Д. Сидор та ін. визначали загальні питання правового режиму, щодо розуміння даного поняття та його сутності. В той же час ця група вчених розглядала правовий режим земель в двох різних аспектах: як основного національного багатства та як об'єкта права власності.

Досліджуючи сутність правового режиму землі як основного національного багатства, В. І. Андрейцев визначає характерні ознаки цього поняття: а) пріоритетність у правовому регулюванні серед інших об'єктів національного багатства; б) підпорядкованість режимів інших об'єктів національного багатства по відношенню до основного об'єкта «земля»; в) обумовленість самостійного правового регулювання відносин, в яких земля виступає як самостійний об'єкт або визначає особливості інших об'єктів, що біологічно з нею пов'язані чи розміщені на ній; г) приналежність землі як основного національного багатства на праві власності Українського народу; г) наявність особливого режиму охорони земель державно-правовими засобами на національному й транснаціональному рівнях [5, с.19].

Також В. І. Андрейцев розглядає правовий режим земель як встановлений нормативно-правовий порядок, який визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин щодо земель, земельних ділянок, як об'єктів права власності, управління, користування, відтворення, збереження та охорони з метою їх раціонального (економного й ефек-

тивного) використання і задоволення різноманітних потреб заінтересованих осіб, захисту їх земельних прав [6, с.158].

На думку В. І. Семчика, під правовим режимом земель слід розуміти встановлений правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням земель всіх категорій і форм власності на землю, забезпечення та охорону прав власників землі і землекористувачів, здійснення державного управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням землі і до державного земельного законодавства, ведення земельного кадастру, проведення землеустрою, моніторингу землі, справляння плати за землю і застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства [7, с. 261-262].

Другу групу складають вчені України, значна більшість яких досліджувала питання правового режиму земель стосовно різних категорій: автомобільного транспорту, земель промисловості, зв'язку, сільського господарства, рекреації, оздоровлення: О. В. Бевз, В. В. Бондар, Н. В. Бондарчук, Н. Ю. Гальчинська, А. Й. Годованюк, О. В. Донець та ін.

В. В. Бондар визначає головною ознакою правового режиму земель міжнародних автомобільних транспортних коридорів в Україні правове забезпечення цільового, раціонального та екологічно збалансованого використання земель автомобільного транспорту під час будівництва доріг та експлуатації об'єктів автомобільного транспорту і дорожнього господарства [8, с. 76].

Більш широко розглядає юридичну природу правового режиму земель транспорту Т. М. Гапотченко, яка до особливостей правового режиму цих земель відносить зв'язок зі специфічними заходами щодо забезпечення екологічної безпеки та охорону цих земель; резервування відповідних земель для перспективного будівництва та реконструкції автомобільних доріг; основними правовими формами використання зе-

мель дорожнього господарства є державна власність і право постійного користування, а можливість знаходження земельних ділянок у приватній власності стосується переважно земель автомобільних доріг [9, с. 4].

Під правовим режимом земель рекреаційного призначення М. М. Скляр пропонує розуміти встановлені нормами земельного права суб'єктивні земельні права та юридичні земельні обов'язки суб'єктів як власників земель рекреаційного призначення, так і землекористувачів) по відношенню до земель рекреаційного призначення, порядок управління використанням і охороною земель рекреаційного призначення, правової охорони земель рекреаційного призначення, що спрямовані на забезпечення їх раціонального використання [10, с. 4].

У своєму дисертаційному дослідженні Н. Ю. Гальчинська сформувала поняття «правового режиму земель промислових зон» як законодавчо забезпечений стан земельних відносин, у яких землі промислових зон визнаються самостійними об'єктами правового регулювання, гарантується можливість здійснення і захисту суб'єктивних прав на земельні ділянки, визначаються допустимі межі втручання органів державної влади та місцевого самоврядування у здійснення прав на землю та забезпечення охорони і раціонального використання землі як об'єкта права власності українського народу і основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави [11, с. 51].

Аналіз наукових праць показує, що правовий режим земель як об'єкта інвестиційного розвитку не досліджувався. Дані роботи обмежувалися вивченням об'єкта, суб'єкта, але не розглядалися в контексті залучення інвестицій та яким чином залучати інвестиції в освоєння земельних ділянок. Тобто досліджувалися загальні ознаки правового режиму землі, за винятком праць В. В. Носіка, В. І. Семчика, Н. Ю. Гальчинської, які виділяли серед істотних ознак

правового режиму землі інвестиційну ознаку. У визначеннях правового режиму землі, які були представлені вище, не йшла мова про землю з позицій залучення інвестицій в економічний та соціальний розвиток, забезпечення конкурентоспроможності підприємств або суб'єктів господарювання, конкурентоспроможності міста, регіону, субрегіону. Це є недоліком всіх визначень правового режиму землі.

Виходячи з вищезазначеного, на нашу думку, правовий режим землі слід розглядати як встановлений нормами права порядок належної поведінки землекористувачів з приводу тієї чи іншої категорії земель, як основного національного багатства, направленої на забезпечення правильного і раціонального використання земель суб'єктами земельних відносин, з метою залучення інвестицій для забезпечення економічного та соціального розвитку, шляхом наділення громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

З економічним розвитком України, появою вільних економічних зон, технопарків, індустріальних парків починають з'являтися публікації, в яких розглядалися питання залучення інвестицій в освоєння земель. В Україні ринок земель є масштабним і славиться різноманітністю вибору для правильного й вигідного інвестування. В економічній доктрині вважається, що нерухомість і земля вважаються найменш ризикованими і вигідними інвестиціями, які обов'язково принесуть інвесторові високий дохід. Збільшення інтересу до залучення інвестицій в землю підштовхнуло вчених-юристів до дослідження питань правового режиму землі як об'єкта інвестиційного розвитку та інвестиційної діяльності.

На думку В. В. Носіка, одним з напрямів подолання економічної, фінансової, соціальної кризи, у якій опинилася Україна після проведення за останні роки «ринкових реформ», є впровадження на окремих тери-

торіях нашої держави сприятливого інвестиційного клімату з метою залучення протягом певного періоду внутрішніх і зовнішніх інвестицій, ефективного розвитку підприємництва, відродження пріоритетних галузей промисловості, сільського господарства, створення сучасної виробничої, транспортної і ринкової інфраструктури, організації максимальної зайнятості населення, поліпшення навколишнього природного середовища [12, с. 49].

На питання інвестиційного розвитку у вільних економічних зонах звернув увагу В. В. Носік у своїх публікаціях, в яких провів аналіз законодавчих актів щодо вільних економічних зон, звернув увагу на недоліки та прогалини чинного законодавства стосовно повноважень органів місцевого самоврядування, неоднозначності норм, які регулюють передачу в користування земельних ділянок органам господарського розвитку вільної економічної зони, які в свою чергу мають право надавати земельні ділянки в оренду суб'єктам підприємницької діяльності, що реалізують інвестиційні проекти; безспірним є те, що в спеціальних (вільних) економічних зонах, а також на територіях пріоритетного розвитку набуття і реалізація права на землю має здійснюватися на основі норм Конституції України та чинного земельного й інших галузей законодавства з обов'язковим урахуванням вимог законодавства щодо територій зі спеціальним інвестиційним режимом [13, с. 12-17]. В. В. Носік визначає окремі ознаки, елементи, які притаманні правовому режиму земель на території вільних економічних зон. Аналізуючи ці ознаки, можемо розглядати правовий режим земель як встановлений спеціальними нормами права порядок належної поведінки суб'єктів інвестиційних відносин з приводу регулювання земельних правовідносин (їх структури, змісту) в окремих місцевостях, регіонах із спеціальним режимом економічної та інвестиційної діяльності [12, с. 49-54].

Н. Ю. Гальчинська у своїх дослідженнях, присвячених правовому режиму промислових зон, звертає особливу увагу на інвестиційну ознаку, адже вважає, що залучення інвестицій в земельні ділянки, на яких розташовані об'єкти тих чи інших галузей промисловості, а також вільні від забудови земельні ділянки несільськогосподарського призначення, є найбільш привабливими для інвесторів та водночас надійним засобом подолання негативних наслідків світової фінансової кризи для економіки України [11].

У наукових працях В. І. Семчика розглянуті теоретичні положення і зміст інвестиційних правовідносин в аграрній сфері України, стан та перспективи інвестування сільського господарства, правовий режим іноземних інвестицій, проблеми залучення інвестицій у соціальний розвиток села і сільськогосподарської кооперації, відображені теоретико-правові аспекти формування та розвитку аграрних інноваційних відносин в Україні, правові проблеми використання зовнішніх і внутрішніх інновацій у сільськогосподарському виробництві та використанні земель сільськогосподарського призначення, розкриваються зміст законодавчого забезпечення порядку та умов використання інновацій у сільському господарстві й соціальній сфері села [14].

Ці автори розглядали інвестиції стосовно земель сільськогосподарського призначення, а також визначали правовий режим іноземних інвестицій та правові проблеми залучення інвестицій у соціальний розвиток територій.

Викладене дозволяє зробити висновок, що вчені при визначенні правового режиму землі концентрували основну увагу на розкритті юридичної природи через істотні ознаки, які мають загальний характер і не відтворюють особливостей залучення інвестицій у розвиток територій.

Зроблені у роботах окремих авторів спроби розглянути окремі аспекти право-

вого режиму землі у вільних економічних зонах на територіях пріоритетного розвитку промислових зон не дають можливості повністю розкрити особливості правового режиму землі як об'єкта інвестиційного розвитку на рівні території та окремих земельних ділянок.

Усі вчені в різні періоди підступалися до аналізу правового режиму землі, але вони обмежувалися лише визначенням землі як об'єкта права, визначення правового становища суб'єктів здійснення прав на зем-

лю, але при цьому не було конкретного дослідження, пов'язаного із визначенням саме правового режиму землі для залучення інвестицій.

Немає відповіді на питання, за яких умов і з яких підстав залучати інвестиції в освоєння земель на території України. Не розглядалися також питання про те, яким вимогам, з точки зору права, має відповідати земля, як територія і земельна ділянка, для того, щоб на цю територію йшли інвестиції, як національні, так і іноземні.

Список використаної літератури

1. *Евтихийев И. И.* Регулирование земельных отношений в городах / И. И. Евтихийев. – Горки, 1929. – 136 с.
2. *Ерофеев Б. В.* Правовой режим земли городов. – М. : Юридическая литература, 1976. – 199 с.
3. *Кононов В. В.* Правовой режим земель прибрежных і захисних смуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В. В. Кононов. – К., 2013. – 202 с.
4. *Общая теория советского земельного права.* – М., 1983. – С. 345-346; *Аксененко Г. А.* Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // *Сельское хозяйство и право в СССР и в Италии.* – М., 1977. – С. 55.
5. *Андрейцев В. І.* Правовой режим землі як основного національного багатства (коментар до ч.1 ст.1 Земельного Кодексу України) // *Законодавство України : Науково-практичні коментарі. Юридичний журнал / ТОВ «Український інформаційно-правовий центр».* – К., 2002. – № 4. – С. 15-27.
6. *Андрейцев В. І.* Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев. – [2-ге видання; випр.] К. : Знання, 2007. – 445 с.
7. *Семчик В. І.* Правовой режим земель сільськогосподарського призначення // *Земельне право : підруч. / За ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинич.* – К., 2001. – С. 260-293.
8. *Бондар В. В.* Правовой режим земель міжнародних автомобільних транспортних коридорів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В. В. Бондар. – К., 2008. – 189 с.
9. *Гапотченко Т. М.* Особливості правового режиму земель автомобільного транспорту та дорожнього господарства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Т. М. Гапотченко. – Х., 2006. – 21 с.
10. *Скляр М. М.* Правовой режим земель рекреаційного призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / М. М. Скляр. – К., 2012. – 24 с.
11. *Гальчинська Н. Ю.* Правовой режим земель промислових зон в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н. Ю. Гальчинська. – Х., 2011. – 188 с.
12. *Носік В. В.* Правове регулювання земельних відносин на територіях спеціальних (вільних) економічних зон та пріоритетного розвитку // *Право України.* – 1999. – № 6. – С. 49-54.
13. *Носік В. В.* Проблеми здійснення права власності на землю у вільних економічних зонах України // *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка.* – К., 2001. – С. 12-17.
14. *Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові аспекти : моногр. / За заг. ред. В. І. Семчика.* – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 252 с.