

ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ, ЗАЙНЯТИХ ЗЕЛЕНИМИ НАСАДЖЕННЯМИ В НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ

**Т.М. СИТНІК, аспірант¹,
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України**

У статті розглянуто теоретичні підходи до визначення поняття «правовий режим», «правовий режим земель», «правовий режим окремих категорій земель». Сформульовано визначення правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах.

Правовий режим, правовий режим земель, зелені насадження, населений пункт.

Зелені насадження є важливим і невід'ємним компонентом середовища будь-якого населеного пункту. Маючи значний вплив на його містобудівні та естетичні ландшафтні характеристики, зелені насадження позитивно діють на мікроклімат, оздоровлюють повітряний басейн, знижують рівень шуму та виконують багато інших важливих функцій. Разом із тим спостерігається тенденція до зменшення кількості озелених площ міст та інших населених пунктів, витіснення їх забудованими територіями. За таких умов особливої гостроти набуває питання правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями у населених пунктах, визначення його змісту для проведення наступних наукових пошуків у напрямі його удосконалення, що й становить мету даної статті.

У цілому питання визначення поняття «правовий режим», «правовий режим земель» отримали відображення у працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Зокрема, можна виділити роботи Г. А. Аксеньонка, С. С. Алексєєва, В. І. Андрейцева, Б. В. Єрофєєва, І. О. Іконницької, Д. Д. Коссе, Н. І. Краснова, О. І. Крассова, П. Ф. Кулинич, А. В. Малька, М. І. Матузова, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, О. С. Родіонова, В. І. Семчика, І. О. Соколової, Н. І. Титової, Е. Ф. Шамсумової, М. В. Шульги та ін. Проте поняття правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями у населених пунктах, і досі залишається відкритим.

Із нашої точки зору, найбільш прийнятним способом визначення цього поняття буде рух від загального до конкретного. Тобто насамперед з'ясуємо, що ж являє собою загальнотеоретичне поняття «правовий режим».

У юридичній науці ця категорія є досить дослідженою і думки як вітчизняних, так і зарубіжних вчених майже однастайні. Переважна більшість науковців визначають правовий режим як особливий порядок правового регулювання.

¹Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор П.Ф. Кулинич

Так, О. С. Родіонов під правовим режимом розуміє «встановлений законодавством особливий порядок регулювання, представлений специфічним комплексом правових засобів, який за допомогою оптимального поєднання стимулюючих і обмежуючих елементів створює конкретну ступінь сприятливості або несприятливості в цілях безперешкодної реалізації суб'єктами права своїх інтересів» [1, с. 13–14.]. Такої ж думки дотримується М. І. Матузов [2, с. 17–18].

Дещо детальніше визначають категорію «правовий режим» Е. Ф. Шамсунова та Л. В. Томаш, причому обидва автори надають ідентичну дефініцію: «правовий режим – це особливий порядок законодавчого врегулювання діяльності, дій чи поведінки фізичних і юридичних осіб у різних сферах суспільних відносин або на певних об'єктах, який охоплює встановлення механізму забезпечення фактичної реалізації системи стимулів, нормативів, гарантій, заборон, зобов'язань, обмежень, а також їх компетентне виконання, застосування заходів примусу і притягнення винних до відповідальності [3, с. 15; 4, с. 23–24].

На думку С. С. Алексєєва, правовий режим слід розглядати як порядок регулювання, який виражено в комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних приписів і створюють особливу спрямованість регулювання [5, с. 185]. Такої ж позиції дотримується Л. К. Крупа, додаючи при цьому, що правовий режим реалізується через специфіку елементів механізму регулювання суспільних відносин [6, с. 11].

Ряд вчених правовий режим розглядає як порядок використання об'єкта. Наприклад, А. В. Луначенко та Н. І. Осокін правовим режимом називають «встановлений законодавством порядок використання об'єкта, припустимі межі та способи розпорядження ним» [7, с. 59; 8, с. 142.].

Деякі вчені розуміють правовий режим як соціальний режим певного об'єкта, закріплений правовими нормами й забезпечений сукупністю юридичних засобів, головна особливість якого полягає в тому, що він створюється, закріплюється, регулюється правом і заснований на праві. Так стверджують, зокрема, І. О. Соколова [9, с. 9] та В. Б. Ісаков [10, с. 258–259].

Розглядається правовий режим і як «специфічний вид правового регулювання, виражений у своєрідному комплексі правових стимулів та правових обмежень» [11, с. 644–645].

Як правову форму, що характеризує процес правового регулювання у певній сфері суспільного життя і є комплексом правових засобів, якими забезпечується порядок динаміки правовідносин у часі та просторі й визначаються напрями цього регулювання, визначає правовий режим А. С. Спаський [12, с. 15].

Розроблені в теорії права і ознаки правового режиму, характерні для всіх його видів:

- 1) він встановлюється законодавством і забезпечується державою;
- 2) має на меті специфічним способом регламентувати конкретні галузі суспільних відносин, виділяючи в тимчасових і просторових межах ті чи інші суб'єкти та об'єкти права;

3) являє собою особливий порядок правового регулювання, що складається із сукупності юридичних засобів і характеризується певним їх поєднанням;

4) створює конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів та їх об'єднань [13, с. 19–26.];

5) встановлює додаткові форми юридичної відповідальності за порушення норм і вимог відповідних правових режимів [14, с. 28–29].

Рухаючись далі, зупинимося на більш вузькому понятті – «правовий режим земель», який, увібравши в себе загальні ознаки правового режиму, наділений власними рисами, зумовленими особливостями його об'єкта.

У науці земельного права правовий режим земель вивчений досить детально.

За радянських часів це питання досліджували І. І. Євтіхєєв [15, с. 102], М. І. Краснов [16, с. 346] та ін. При цьому в умовах виключної державної власності на землю основна увага приділялася правовому режиму саме державного земельного фонду. Великий внесок у розглядуваній сфері зробив О. Г. Аксєнонок. Він довів, що правовий режим земель встановлюється в кожному конкретному випадку залежно від господарського призначення землі та цілей її використання [17, с. 205].

У російській правовій доктрині правовий режим земель був предметом вивчення І. О. Іконницької [18, с. 200], С. О. Боголюбова [19, с. 34], О. І. Крассова [20, с. 40], Б. В. Єрофєєва [21, с. 78] та ін. Так, І. О. Іконницька визначає правовий режим земель як «встановлену нормами права можливу й належну поведінка щодо землі як об'єкта права власності та інших прав на земельні ділянки, об'єкта державного управління земельними ресурсами та об'єкта правової охорони землі як природного ресурсу» [18, с. 200]. О. І. Крассов, займаючи тотожну з попередньою позицію, додатково наголошує, що визначення законодавством змісту права власності, інших прав на земельні ділянки, управління використанням та охороною земель, заходів з охорони земель відбувається через встановлення основного цільового призначення земель, територіального зонування, обмеження прав, публічних сервітутів і встановлення дозволеного використання [20, с. 40]. Про забезпечення встановленого законом порядку державного регулювання раціонального використання і охорони землі за допомогою засобів попередження правопорушень і встановленої відповідальності за їх здійснення говорить Б. В. Єрофєєв [21, с. 78].

Дещо по-іншому визначає правовий режим земель С. О. Боголюбов, розуміючи під ним «сукупність правил їх використання та включення до цивільного обігу, охорони, обліку та моніторингу, встановлених земельним, містобудівним, лісовим, водним, природоохоронним та іншим законодавством, законодавством про надра й поширення на землі певної категорії [19, с. 34]. Як бачимо, остання позиція виражає комплексний підхід до визначення правового режиму земель, з урахуванням особливостей як наявних на землях природних ресурсів, так і їх місця розташування. Це є дуже важливим з огляду на предмет нашої роботи, про що буде йтися далі.

Представники вітчизняної науки земельного права теж приділяли велику увагу проблемі визначення категорії «правовий режим земель».

У результаті В. І. Андрейцев пропонує розглядати його як встановлений нормативно-правовий порядок, який визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин щодо земель, земельних ділянок як щодо об'єктів права власності, управління, користування, відтворення, збереження та охорони з метою їх раціонального (економного й ефективного) використання і задоволення різноманітних потреб заінтересованих осіб, захисту їх земельних прав [22, с. 158].

В. І. Семчик та П. Ф. Кулинич розглядають правовий режим земель як встановлений правовими нормами порядок та умови їх набуття у власність чи користування, зміну і припинення права власності, порядок та умови використання відповідно до цільового призначення, правової охорони земель і відповідальності за порушення земельних прав і земельного законодавства та як встановлені правовими нормами право власності і користування земельними ділянками [23, с. 72].

Наслідком правового регулювання суспільних земельних відносин на основі врахування природних і соціальних особливостей земель як їхнього об'єкта, що забезпечує інтереси суб'єктів цих відносин та спеціальний порядок використання таких земель, називає правовий режим земель Н. І. Титова [24, с. 65].

В. К. Гуревський до правового режиму земель відносить встановлений правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням земель усіх категорій, забезпечення та охорону прав власників землі та землекористувачів, здійснення державного управління земельними ресурсами, контроль за раціональним використанням землі та додержанням земельного законодавства, ведення державного земельного кадастру, проведення землеустрою, моніторингу землі, справляння плати за землю і застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства [25, с. 65].

З усього наведеного можна зробити висновок, що принципово підходи до визначення поняття правового режиму земель не різняться. І варто погодитися з А. М. Мірошніченком, що в узагальненому розумінні правовий режим земель є ні чим іншим, як встановленим правовими нормами порядком поведінки щодо них [26, с. 100].

Водночас існує подальша диференціація правових режимів залежно від того, стосовно яких саме земель вони встановлені. Наприклад, Н. Л. Лисина визначає, що поняття «правовий режим» у земельному праві застосовується для характеристики: 1) усіх земель (загальний правовий режим); 2) окремих категорій земель (особливий правовий режим); 3) видів земель в межах тієї чи іншої категорії (спеціальний правовий режим); 4) земельної ділянки чи частини земельної ділянки (конкретний правовий режим) [27, с. 49].

Однією з конститутивних ознак земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, є їх розташування виключно в межах населених пунктів. З цього випливає, що передусім на правовий режим розглядуваних земель «накладатимуться» правила поведінки, зумовлені таким їх місцезнаходженням.

Незважаючи на відсутність у чинному земельному законодавстві окремої категорії «землі населених пунктів», тим не менше правовий режим таких

земель має свої особливості, що вивчались як в рамках досліджень земель всіх населених пунктів, так і їх окремих видів (наприклад, міст).

Свого часу правовий режим земель міст визначив Б. В. Єрофєєв, з точки зору якого він являє собою сукупність вимог, виражених у правових нормах, що встановлюють цільове призначення земель міст та їх окремих видів, порядок управління та користування ними [28, с. 41]. Дефініцію правового режиму земель сільських населених пунктів надав В. П. Балезін: це встановлена законодавством система правил, яка визначає місце даного виду земель у складі єдиного державного земельного фонду, а також порядок належної поведінки по відношенню до цих земель з боку органів державного управління землями, землекористувачів та інших осіб, зобов'язаних бережливо ставитись до землі як до всенародного надбання [29, с. 27].

У сучасній правовій доктрині правовий режим земель населених пунктів вивчали М. С. Герасименко [30, с. 365], Є. О. Іванова, [31, с. 131], Л. Я. Новаковський [32, с. 56], П. Ф. Кулинич та В. І. Семчик [23, с. 294] та ін. Узагальнивши їх висновки, можна стверджувати, що правовий режим земель населених пунктів являє собою особливу, цілісну систему правового регулювання, сукупність вимог, виражених у правових нормах, які визначають структуру та основне цільове призначення всіх земель, що становлять територію населеного пункту та окремих категорій у його межах, врегульовують земельні відносини, що виникають, здійснюються, змінюються і припиняються в сфері належності, управління, використання і охорони земель населених пунктів, яка обумовлена їх цільовим призначенням і характеризується певними особливостями.

Ознаки правового режиму земель населених пунктів були сформульовані В. В. Носіком [33, с. 402]. Ними є: належність до них земельних ділянок різних категорій; системність використання за допомогою містобудівного законодавства, містобудівної та проектної документації; здійснення розпорядження ними відповідно сільською, селищною, міською радою; залежність у здійсненні права власності чи права користування земельною ділянкою від права власності на розміщених на цих земельних ділянках будівель чи споруд. Всі вони характерні й для тих земель у населених пунктах, які зайняті зеленими насадженнями.

Також, як слушно зауважив В. І. Андрейцев, землі населених пунктів за цільовим призначенням виконують багатогранні житлово-господарські, соціально-побутові, комунальні, санітарно-захисні, рекреаційні, лікувально-оздоровчі, екологічні та інші життєзабезпечувальні функції [22, с. 367]. Погоджуючись із цим, зазначимо, що тут на правовий режим земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, «нашаровуються» правові режими тих категорій земель, на яких розміщені певні види цих насаджень. Це дає змогу врахувати функції, які виконують зелені насадження на різних категоріях земель у межах населених пунктів.

Зважаючи на обмежений обсяг роботи, детально зупинятися на характеристиці цих особливих правових режимів ми не будемо. Але зазначимо, що правовий режим земель житлової та громадської забудови був предметом дисертаційного дослідження Є. О. Іванової («Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України»,

2007 р.), земель рекреаційного призначення – Н. І. Палій («Правове регулювання використання та охорони земель рекреаційного призначення», 2010 р.) та М. М. Скляр («Правовий режим земель рекреаційного призначення», 2012 р.) земель природно-заповідного фонду – А. Й. Годованюка («Правовий режим земель природно-заповідного фонду», 2008 р.), земель промисловості – Н. Ю. Гальчинської («Правовий режим земель промислових зон в Україні», 2010 р.), земель оздоровчого призначення – Ю. С. Петлюка («Правовий режим земель оздоровчого призначення», 2009 р.) та ін.

Нарешті, останньою конститутивною ознакою земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, є наявність на них визначених об'єктів рослинного світу, що теж впливає на правовий режим відповідних земель. Вище ми вже згадували позицію О. С. Боголюбова щодо комплексного підходу при визначенні правового режиму земель та урахуванні особливостей розміщених на них природних ресурсів. На необхідності врахування в правовому режимі земель загальних рис правового режиму інших природних ресурсів наголошував також М. В. Шульга [34, с. 14].

Це повністю справедливо і щодо зелених насаджень, адже їх наявність на кожній із категорій земель у межах населених пунктів неодмінно потягне за собою певні зміни в обсязі й характері суб'єктивних юридичних прав і обов'язків відповідних суб'єктів щодо цих земель; відобразиться на встановленому правовими нормами порядку управління використанням і охороною цих земель; буде враховано при нормативному врегулюванні процесу їх охорони та при встановленні юридичної відповідальності за порушення відповідного законодавства. І ці риси будуть мати місце як тоді, коли зелені насадження складатимуться з цінних чи рідкісних рослин, занесених до Червоної чи Зеленої книги України тощо, так і у разі розміщення на земельних ділянках «звичайних» зелених насаджень.

Таким чином, на конкретний правовий режим земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах, впливає правовий режим категорій земель, на яких вони зростають, з урахуванням особливостей правового режиму цих категорій, зумовлених їх розташуванням у межах населених пунктів та характерних рис загального правового режиму землі в Україні.

Звідси можна сформулювати наступне визначення правового режиму земель, зайнятих зеленими насадженнями в населених пунктах: це встановлений нормами законодавства порядок поведінки суб'єктів щодо земельних ділянок, на яких розміщена деревна, чагарникова, квіткова, трав'яна рослинність та інші об'єкти рослинного світу природного і штучного походження, як щодо об'єктів права власності, користування, управління, відтворення, збереження та охорони цих земель з метою їх використання для забезпечення сприятливого середовища життєдіяльності людини, для забезпечення виконання ними санітарно-гігієнічних, рекреаційних, декоративних та інших функцій.

Список літератури:

1. Родионов О. С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук. :

спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / О. С. Родионов. – Саратов, 2001. – С. 13–14.

2. Матузов М. И. Правовые режимы: вопросы теории и практики / М. И. Матузов // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 17–18.

3. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы: теоритический аспект: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Э. Ф. Шамсумова. – Екатеринбург, 2001. – 24 с.

4. Томаш Л. В. Правовий режим: поняття та ознаки / Л. В. Томаш // Науковий вісник чернівецького університету. – 2005. – Вип. 282. – С. 23–24. – (Серія «Правознавство»).

5. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 286 с.

6. Крупа Л. К вопросу о юридическом содержании понятия специальный правовой режим / Л. Крупа // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 2. – С. 10–13.

7. Луняченко А. В. Землі сільськогосподарського призначення: правовий режим використання громадянами на праві власності / А. В. Луняченко. – Одеса : Латстра, 2002. – 180 с.

8. Осокин Н. И. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Земельное право России : учеб. / Н. И. Осокин ; под. ред. В. В. Петрова. – М. : Стоглавъ, 1995. – 300 с.

9. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І. О. Соколова. – Х., 2011. – 23 с.

10. Исаков В. Б. Механизм правового регулирования – правовые режимы / В. Б. Исаков // Проблемы теории государства и права. – М. : Юрид. лит., 1987. – 447 с.

11. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве / А. В. Малько // Теория государства и права; под. ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 1997. – С. 634–646.

12. Спаський А. С. Категорія «правовий режим»: ознаки та поняття / А. С. Спаський // Право України. – 2008. – № 7. – С. 13–16.

13. Малько А. В. Правовые режимы в российском законодательстве / А. В. Малько, О. С. Родионов // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 19–26.

14. Коссе Д. Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України / Д. Д. Коссе // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 25–29.

15. Евтихеев И. И. Земельное право / И. И. Евтихеев. – М.: Госиздат, 1923. – 193 с.

16. Краснов Н. И. Понятие и особенности правового режима государственного земельного фонда и отдельных категорий земель / Н. И. Краснов // Общая теория советского земельного права. – М. : Наука, 1983. – С. 345–353.

17. Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР / Г. А. Аксененок. – М. : Госюриздат, 1958. – 424 с.

18. Иконицкая И. О. Земельное право Российской Федерации : учеб. / И. О. Иконицкая. – М. : Юрист, 2002. – 327 с.

19. Боголюбов С. А. Земельное право : учеб. для вузов / С. А. Боголюбов, В. В. Никишин, В. В. Устюкова. – М. : Норма, 2003. – 462 с.

20. Крассов О. И. Земельное право : учеб. / О. И. Крассов. – М. : Юрист, 2000. – 412 с.
21. Ерофеев Б. В. Земельное право России : учеб. / Б. В. Ерофеев ; отв. ред. Н. И. Краснов. – 9-е изд., перераб. – М. : Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.
22. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії / В. І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
23. Семчик В. І. Правовий режим земель сільськогосподарського призначення / В. І. Семчик // Земельне право : академ. курс ; за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2001. – С. 260–292.
24. Титова Н. І. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення / Н. І. Титова // Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України : наук.-навч. посіб. – Львів : ПАІС, 2005. – С 65–75.
25. Гуревський В. К. Право приватної власності громадян України на землі сільськогосподарського призначення : моногр. / В. К. Гуревський. – Одеса, Астропринт, 2000. – 136 с.
26. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. – 4-е вид., змін. і доп. / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 520 с.
27. Лисина Н. Л. Правовой режим земель поселений : учеб.-практ. пособ. / Н. Л. Лисина. – М. : Дело, 2004. – 296 с.
28. Ерофеев Б. В. Правовой режим земель городов / Б. В. Ерофеев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.
29. Балезин В. П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов / В. П. Балезин. – М. : Из-во Московского университета , 1972. – 224 с.
30. Герасименко М. С. Законодавство України про правовий режим земель міст: проблеми та шляхи вдосконалення / М. С. Герасименко // Держава і право: зб. наук. пр.: юрид. і політ. науки. – К. : ІДП НАН України, 2001. – Вип. 13. – С. 365–368.
31. Іванова Є. О. Правовий режим земель житлової та громадської забудови у містах / Є. О. Іванова // Вісн. Одес. ін-ту внутріш. справ. – 2004. – № 1. – С. 130–133.
32. Новаковський Л. Я. Удосконалення земельних відносин у містах / Л. Я. Новаковський, В. О. Леонець. – К. : Урожай, 2006. – 144 с.
33. Носік В. В. Правовий режим земель сіл, селищ, міст / В. В. Носік // Земельне право України : підруч. / Г. І. Балюк, Т. О. Коваленко, В. В. Носік та ін. ; за ред. В. В. Носіка. – К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет». – 2008. – С. 401–412.
34. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.

В статье рассмотрены теоретические подходы к определению понятий «правовой режим», «правовой режим земель», «правовой режим отдельных категорий земель». Сформулировано определение правового режима земель, занятых зелеными насаждениями в населенных пунктах.

Правовой режим, правовой режим земель, зеленые насаждения, населенный пункт.

Theoretical approaches to the definition of the concept «legal regime», «legal regime of the lands», «legal regime of the certain categories of lands» were considered in the article. The definition of the lands occupied by the green spaces in the settlements was formulated.

Legal regime, legal regime of the lands, green spaces, settlement.