

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ

УДК 349.41

Одним з ключових понять земельного права є поняття правового режиму земель. Як зазначає О.І. Крассов, «аналіз поняття «правовий режим земель» має принципове значення для виявлення тих правових важелів, з допомогою яких земельне законодавство регулює широкий спектр земельних відносин. Використання цієї категорії дозволяє виявити сутність всього земельного права, оскільки саме поняття «правовий режим земель» відображає особливий характер правового регулювання використання та охорони земельних ресурсів» [1, с 20].

Поняття «правовий режим земель» використовується в правових актах, що безпосередньо регулюють земельні відносини. Проте, законодавець не дає нормативного визначення цього поняття та не розкриває в достатній мірі його змісту.

На нашу думку, той факт, що в нормативно-правовому акті законодавець застосовує категорію «правовий режим земель», при цьому не даючи їй визначення, є причиною виникнення прогалин у нормативно-регулюванні земельних відносин, що може призвести до певних суперечностей на стадії застосування цього акта. Тому чітке визначення поняття «правовий режим земель» на законодавчому рівні є однією з об'єктивних умов створення належного правового регулювання земельних відносин.

В наш час цей термін набув широкого застосування, проте питання його значення та структури залишаються недостатньо розкритими. З одного боку, сутність правового режиму земель досліджувалася рядом фахівців в галузі земельного права. Однак таке дослідження здебільшого проводилося з позиції вивчення права власності на землю, права землекористування, управління в сфері використання та охорони земель тощо. З іншого боку, існує також велика кількість досліджень, що спеціально присвячені правовому режиму окремих категорій чи видів земель. У більшості з них зміст цього поняття детально не розкривається.

В науці земельного права України поняття правового режиму земель висвітлено в працях В.І. Андрейцева [2], І.І. Каракаша [3], О.О. Погрібного [4], В.І. Семчика [5], М.В. Шульги [6] та ін. Однак до цього часу не вироблено єдиного підходу до законодавчого визначення поняття правового режиму земель.

Метою даного дослідження є аналіз наукових підходів до визначення поняття правового режиму земель в теорії земельного права та його структури, обґрунтування необхідності законодавчого визначення цього поняття.

Досліджуючи правовий режим земель, необхідним є з'ясування змісту поняття «правовий режим». Аналіз цього поняття, дає змогу виявити специфіку правового регулювання певного об'єкта чи виду діяльності, дозволяє судити про багатомірність, багатогранність та об'ємність права, як інституційного утворення, а також розглядати його в динаміці та функціонуванні.

Досліджуючи категорію «правовий режим» С.С. Алексеев пропонує прийняти до уваги змістові відтінки цього поняття, оскільки воно дозволяє виразити юридичні обмеження чи наявність пільг, що передбачені для діяльності суб'єктів правовідносин. Автор визначає правовий режим як порядок регулювання, що виражається в комплексі правових засобів, які характеризуються особливим поєднанням взаємодіючих між собою дозволів, заборон, зобов'язань, що створюють особливу спрямованість регулювання. [7, с. 185].

Дискусійною є позиція Д.Н. Бахраха, який визначає правовий режим як комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, закріплений юридичними нормами і забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів, що задається параметрами подвійного роду: по-перше, особливою спеціальною значимістю суспільних відносин, їх специфічними цілями і завданнями; по-друге, використанням особливих принципів, форм і методів діяльності, що відображаються в системі прав та обов'язків суб'єктів [8, с.201]. Недоцільним у цьому контексті видається визначення правового режиму як комплексу суспільних відносин, оскільки, на нашу думку, це поняття виражає не самі відносини, а особливий порядок їх правового регулювання.

Як справедливо зазначають М.І. Матузов, та А.В. Малько правовий режим – це зовсім не результат, а система умов та методик здійснення правового регулювання, визначений порядок дії права, необхідний для досягнення відповідних цілей [9; 20]. Тому, на нашу думку, варто також погодитися з позицією О.С. Колбасова, що правовий режим – це функціональна характеристика права [10; с 28].

Вдалим, на наш погляд, є визначення правового режиму, наведене авторами Юридичної енциклопедії, його розуміють як — особливий правовий порядок, встановлений для певних сфер суспільних відносин чи суспільства в цілому (прикордонний режим, митний режим, режим у місцях позбавлення волі, правовий режим земель і майна, режим за-

конності тощо) [11, с. 44]. Загальними ознаками правового режиму вважається наявність відповідних обмежень, заборон або пільг. Правовий режим виражає нерозривний зв'язок правової форми і змісту регульованих правом відносин, характеризується у цьому зв'язку моментом стабільності [11, с. 44].

Для з'ясування структури правового режиму важливою є думка Р.Н.Галієвої, яка серед головних елементів такої структури називає: об'єкт, суб'єкти правовідносин, для яких встановлено правовий режим, зміст їх прав, обов'язків, інтересів і способи їх здійснення [12; с. 28].

Справді, сфера дії та об'єкт на який поширюється правовий режим, накладають на нього певні характерні тільки їм особливості.

Так широкого застосування в юридичній науці та в сфері правового регулювання набуло поняття правовий режим майна, яке визначають як встановлені правовими нормами структура майна, порядок його придбання (формування), використання, й вибуття, а також звернення на нього стягнень кредиторів [13, с.317], [14, с.123].

В юридичній науці виділяють загальні ознаки, що притаманні будь-якому виду правового режиму:

- правовий режим встановлюється законодавством та забезпечується державою;
- є особливим порядком правового регулювання;
- забезпечує правопорядок (належне функціонування) у певній сфері правовідносин;
- забезпечує певний рівень сприяння або несприяння для задоволення інтересів суб'єктів відповідних відносин, та суспільства в цілому [15 с.692].

З урахуванням наведених ознак, під правовим режимом, на нашу думку, слід розуміти особливий порядок правового регулювання, що встановлюється та забезпечується державою, має на меті забезпечити правопорядок у певній сфері правовідносин, певний рівень сприяння або несприяння для задоволення інтересів суб'єктів цих відносин та суспільства в цілому.

Поняття «правовий режим», як зазначає А.А. Мінаєва, хоча і зустрічається в багатьох галузях права, найбільш широкого застосування набуло саме в земельному праві, що зумовлено значенням об'єкта цих правовідносин [16, с.40].

З'ясування змісту поняття «правовий режим земель» в теорії права характеризується відсутністю єдиного підходу до розуміння та визначення цього поняття.

Доцільно також зазначити, що ряд авторів, досліджуючи правовий режим земель, ведуть мову про правовий режим використання і охорони земель, і включають в зміст цього поняття такі елементи: право власності на землю, право землеволодіння і землекористування, права та обов'язки власників, землеволодільців, землекористувачів, орендарів; правова охорона земель; управління земельними ресурсами; надання і вилучення земель для державних та суспільних потреб; компенсація збитків землевласникам і землекористувачам та втрат сільськогосподарського виробництва; землеустрій; вирішення земельних спорів; відповідальність за порушення земельного законодавства [17, с. 4-60]. Така позиція видається недостатньо обгрунтованою, оскільки багато з перелічених елементів охоплюються поняттям управління в сфері використання та охорони земель. Крім того, на нашу думку, недоцільно використовувати термін «правовий режим використання і охорони земель», оскільки саме поняття «правовий режим земель» включає в себе вимоги щодо їх використання та охорони.

Дискусійною, на наш погляд, залишається також позиція С.А. Боголюбова та Б.В. Єрофєєва, які розуміють під правовим режимом земель встановлений законом порядок їх обліку, кадастру, моніторингу, використання і охорони [18, с. 35; 19, с. 455]. Правовий режим земель характеризується не тільки імперативними засадами у відносинах держави і титульних володільців, а й диспозитивними, які виражають приватно-правову природу землі як об'єкта цивільних правовідносин.

І.В. Мироненко під правовим режимом земель пропонує розуміти встановлений законодавством окремий порядок правового регулювання відносин щодо їх використання, що виражається в застосуванні певного поєднання уповноважень, зобов'язань, заборон та заохочень, яке визначає особливості змісту та спрямованості такого регулювання [20, с. 6]. Однак це визначення не охоплює таких ключових елементів правового режиму земель як управління землями тієї чи іншої категорії та їх охорону.

Слід також звернути увагу на співвідношення понять «правовий режим земель» та «правове регулювання земельних відносин». Під правовим регулюванням розуміють цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини з допомогою правових (юридичних) засобів [21, с.264]. Однак правовий режим земель не є сукупністю всіх засобів впливу, доступних праву, а є, на нашу думку, комплексом лише тих засобів, вибір яких зумовлено типом правового регулювання. В свою чергу під типом правового регулювання, як зазначає Г.А. Волков, слід розуміти загальну спрямованість впливу на суспільні відносини, яка за-

лежить від того, що лежить в основі регулювання – дозвіл чи заборона [22, с. 90].

Відповідно, якщо правове регулювання земельних відносин це певний процес, то правовий режим земель – встановлені правила поведінки суб'єктів права стосовно певної категорії чи виду земель. На цьому наголошує також В.І. Андрейцев, визначаючи правовий режим земель, як встановлений нормативно-правовий порядок, що визначає поведінку суб'єктів земельних правовідносин щодо земель, земельних ділянок як до об'єктів права власності, управління, користування, відтворення, збереження та охорони з метою їх раціонального (економного та ефективного) використання і задоволення різноманітних потреб заінтересованих осіб, захисту їх земельних прав [2, с. 158].

На сьогодні, можна говорити про початок формування в науці земельного права України єдиного підходу до визначення поняття правового режиму земель. Вітчизняні дослідники сходяться на думці, що під цим поняттям слід розуміти встановлений правовими нормами порядок та умови використання земель всіх категорій за цільовим призначенням, забезпечення і охорону прав власників землі та землекористувачів, здійснення державного управління земельним фондом та контролю за використанням землі, додержання вимог земельного законодавства, ведення земельного кадастру, проведення землеустрою та здійснення земельного моніторингу, внесення плати за землю і застосування заходів заохочення за використання земельних ресурсів та мір юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства [4, с.262; 5, с. 13],

Особливу увагу слід звернути на внутрішню структуру правового режиму земель, оскільки правильне визначення елементів цієї структури створює умови для комплексного підходу до встановлення предмету земельного права, землі, як об'єкту права, суб'єктів і змісту земельних правовідносин, до реалізації норм земельного права і застосування в окремих випадках норм інших галузей права (цивільного, адміністративного, екологічного, аграрного, фінансового та ін.) [5, с. 262].

Серед елементів структури правового режиму виділяють: право власності на землю, інші права на неї, управління використанням та охороною земель, правову охорону земель, заходи відповідальності за порушення земельного законодавства [5, с. 13].

Таким чином, під правовим режимом загалом слід розуміти особливий порядок правового регулювання, що встановлюється та забезпечується державою, має на меті забезпечити правопорядок у певній сфері правовідносин, певний рівень сприяння або несприяння для задоволення інтересів суб'єктів цих відносин та суспільства в цілому.

В свою чергу правовий режим земель, на нашу думку – це встановлений нормами права порядок використання земель за цільовим призначенням, забезпечення і охорони прав власників земель та землекористувачів, здійснення державного управління земельним фондом, застосування заходів заохочення юридичної відповідальності у сфері використання земель. Структурними елементами цього поняття є право власності на землі; правові засади користування землями; управління використанням та охороною земель; відповідальність за порушення земельного законодавства.

В теорії земельного права поняття правового режиму земель застосовується як стосовно всього земельного фонду, окремих категорій земель, так і стосовно видів земель в рамках тієї чи іншої категорії. Відтак, основними напрямками майбутніх наукових досліджень, на наш погляд є визначення поняття та структури правового режиму окремих категорій та видів земель.

1. Крассов, О. И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. Федеральный журнал -2003. - № 1. - С. 20 – 24
2. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. — К.: Знання, 2005. — 445 с.
3. Каракаш И. И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: Науч.-практ. пособие. — К.: Истина, 2004. — 216 с.
4. Земельное право Украины: Учеб. Пособие / Авт. кол.: Беженарь А.М., Бердников Е.С., Бондар Л.А. и др.; Под ред. Погребного А.А., Каракаша И.И. — Истина, 2002. — 496 с.
5. Земельне право: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / За ред. В.І. Семчика і П.Ф. Кулиничка. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. — 424с
6. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. — Харьков: Фирма «Консум», 1998. — 224 с.
7. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. — М.: 1989. — 224с
8. Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. для вузов. — М.,1999. — 368с.
9. Матузов Н.И. Малько А.В. Правовые режимы: понятие и виды // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. Тр. Вып. 4: Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. Воронеж: Изд-во ВГУ. 1996. — С.12-21.
10. Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии // Государство и право, 1995. — № 10. — С.27-38.
11. Юридична енциклопедія В 6 т. / Редкол.: Ю.С.Шемшученко (відп.ред.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. — Т.5.: П-С. 73бс.
12. Р. Галиева Субъекты и объекты земельных прав // Российская юстиция, 2002. — №10. — С.27-29.
13. Пашенко О.М. Правове становище державних сільськогосподарських під-

- приємств / Аграрне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного. – К: Істина, 2004. – 448с.
14. Щербина В.С. Господарське право: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 480с.
 15. Великий енциклопедичний юридичний словник // Шемшученко Ю.С., Горбатенко В.П., Касяненко Ю.А., Авер'янов В.Б., Бабкін В.Д. та ін. / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992с.
 16. Мінаєва А.А. Поняття «правової режим земель» и его значення в земельному праві. // Екологічне право. – 2005. – №1. – С 40-45.
 17. Бобылев А.И., Демичев Д.М., Шингель Н.А., Правовий режим використання и охорони природних об'єктів и природних ресурсів. – Минск, 1993
 18. Боголюбов С.А. Земля и право: Пособие для российских землевладельцев. – М.: 1997 – 320с.
 19. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учебник 9-е изд., перераб. – М.: Юрайт-Издат, 2004. - 656 с.
 20. Мироненко І.В. Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю в Україні // Автореф. ...дис. канд. юрид. наук. – 12.00.06 / Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2008. – 16с.
 21. Алексеев С.С. Теория государства и права: Учебник для вузов и факультетов. – М.: Издательство Норма, 2002. – 587 с.
 22. Волков Г.А. Принципы земельного права России. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. – 336 с.

Romanyuk M.Z.

The concept of the legal regime of lands and its structure

The problems of determination of the legal regime of lands' concept and its structure are probed in this article. The analysis of positions of row of research workers is carried out in relation to understanding of concept «legal regime of lands», the necessity of the legislative fixing of this concept is grounded.

Keywords: legal regime, legal regime of lands.