

### ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ

Актуальність і практична значущість землеустрою в умовах переходу економіки України на ринкові відносини не викликає жодних сумнівів. Саме при проведенні сучасної земельної реформи цей земельно-правовий інститут отримав новий, суттєво збагачений зміст. Разом із тим розвиток інституту землеустрою як складника економічної реформи за умов проведення земельних перетворень супроводжується деякими проблемами правового регулювання. Адже суспільні відносини, що формуються при цій процедурі, потребують максимально повної й детальної правової регламентації. У науці земельного права ми не зустрінемо всебічно обґрунтованого тлумачення поняття «землеустрій», а тому пошуки додаткових пояснень щодо місця відповідних правових приписів, які впорядковують суспільні відносини у цій сфері, в системі права, на сьогодні є актуальними. Деякі науковці намагалися дати аналіз правовій при-

роді землеустрою [Див.: 3; 5-7], однак достатньо аргументованого визначення цієї категорії, яке відповідало б сучасності, реформуванню земельних відносин, не було досягнуто. Це і є метою даної статті.

Для виконання завдань, що ставляться перед землеустроєм, необхідна його правова регламентація. Слушною видається позиція П.Д. Сахарова, який наголошував на неможливості регулювання земельних відносин землеустроєм, оскільки він сам є їх різновидом [7, с. 7]. Пізніше цю позицію було підтримано й іншими вченими [6, с. 235]. Суспільні відносини в царині землеустрою, впорядковані нормами земельного права, одержують правову форму і стають правовими, яким властивий як економічний, так і юридичний зміст.

Разом із цим проведення земельних перетворень як складника економічної реформи, поява й розширення конкуренції, перерозподіл державної влас-

ності на землю, виникнення багатосуб'єктності форм власності на неї зумовлюють ситуацію, коли землеустрій слід розглядати як комплексну категорію, що характеризується і правовою природою, питання про яку доцільно детально розглянути.

Заслуговує на погодження й точка зору Ю.Г. Жарикова, що юридичний аспект землеустрою полягає у правовому обґрунтуванні економічних і технічних дій, які входять до складу заходів щодо землеустрою на наступних етапах [3, с. 121].

Відповідно до чинного Земельного кодексу України (далі – ЗК) землеустроєм є «сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних утворень, суб'єктів господарювання, що здійснюється під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил» (ст. 181) [4; 2001. – № 46. – Ст. 2038]. Таке формулювання поняття «землеустрій», продубльоване Законом України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. (ст. 1) [4; 2003. – № 25. – Ст. 1778] (далі – Закон), стосується лише його соціально-економічного аспекту, який не охоплює всієї сутності цього явища. Аналогічним з на-

голосом на природничий характер є трактування рослинного світу в ст. 3 Закону України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р. [1; 1999. – № 22 – 23. – Ст. 198], а також лісу в ст. 3 Лісового кодексу України [1; 1994. – № 17. – Ст. 99].

Але землеустрій – це досить складне й багатогранне явище. Тому підходи до його тлумачення мають бути більш виваженими й обґрунтованими. Із цієї точки зору зауважимо, що в попередній редакції ЗК [1; 1992. – № 25. – Ст. 355] категорія «землеустрій» була сформульована досконаліше. У наведеній вище дефініції землеустрою йдеться, по-перше, не про просту сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, а про їх систему; по-друге, заходи у цій сфері спрямовані на реалізацію положень земельного законодавства, а не на регулювання земельних відносин; по-третє – закріплюється екологічна сторона в самій інтерпретації землеустрою, а його мета – організація використання й охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища й поліпшення природних ландшафтів (ст. 99 Закону).

Як бачимо, закріплене в Законі визначення досліджуваного поняття не узгоджується із загальними положеннями теорії земельного права, яка виходить з того, що землеустрій, будучи

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

сукупністю суспільних відносин, в організації використання землі не може регулювати земельні відносини, оскільки ті з них, що складаються у цій сфері, є різновидом останніх і потребують правової регламентації нарівні з іншими правовідносинами. Земельні ж відносини регулюються не землеустроєм, а правовими нормами [6, с. 235].

Землеустрій повинен становити собою не просту сукупність указаних у чинному ЗК й Законі заходів, а цілісну структуровану систему, якій притаманні спільність та узгодженість заходів, їх цілісність, об'єднання загальним призначенням: (а) забезпечити раціональне використання й охорону земель, (б) створити сприятливе екологічне середовище й (в) поліпшити природні ландшафти.

Дефініцію поняття «землеустрій», яка відповідала б сучасним умовам реформування земельних відносин, доцільніше навести після встановлення місця правових приписів, що регулюють суспільні відносини в цій сфері у системі земельного права. Останню прийнято розглядати як науково обґрунтоване послідовне розміщення однорідних інституцій і норм, об'єднаних залежно від змісту, функцій, цільового призначення та способів їх реалізації, що зумовлені характером та особли-

востями суспільних земельних відносин, які ними регламентуються. Диференціація правових норм на окремі частини чи групи залежно від охоплення відповідними нормами різних сторін земельних відносин усередині земельного права відбувається шляхом групування цих норм у правові інститути. А специфічні риси останніх відрізняються своєрідністю врегульованих ними суспільних відносин. Отже, правовий інститут становить собою систему взаємопов'язаних правових норм, що регламентують певну групу (вид) суспільних відносин.

На думку фахівців із загальної теорії права, такому інституту властива низка ознак: а) це логічно замкнута, відокремлена сукупність взаємопов'язаних норм, що утворюють єдину систему; б) він регулює певний вид суспільних відносин або певну сторону їх групи, тобто є однорідним за фактичним змістом; в) він функціонує автономно, тобто має можливість здійснювати регламентацію суспільних відносин незалежно від інших інститутів права [2, с. 258, 259].

Якщо виходити з викладених загальнотеоретичних положень, можемо стверджувати, що правові норми, які регулюють групу однорідних відносин, виникаючих з приводу раціональної організації адміністративно-

територіальних утворень і суб'єктів господарювання в умовах проведення земельної реформи й розмежування земель, треба розглядати як самостійний інститут земельного права, що сформувався в рамках земельного законодавства. Йому притаманні всі ознаки правового інституту, спрямованого на регламентацію певного кола однорідних суспільних відносин, що виникають у царині (а) раціональної організації адміністративно-територіальних утворень і суб'єктів господарювання, (б) використання й охорони земель, (в) формування нових і впорядкування існуючих земельних ділянок чи їх частин і (г) встановлення їх меж. Цьому колу суспільних відносин властива спільна правова природа як відповідна юридична регламентація всередині земельного права. Для інституту землеустрою є характерним також автономне функціонування, засноване на єдності правових приписів. При цьому, підкреслимо, що його остаточне формування поки що не завершено.

Звернімо увагу на те, що правові приписи інституту землеустрою регулюють переважно публічні інтереси. Шляхом здійснення заходів із землеустрою провадиться державна земельна політика. У сучасних умовах проведення земельної реформи

його завдання – забезпечувати єдність суспільства, окремих колективів і громадян при пріоритеті суспільних інтересів.

Категорія «публічний (суспільний) інтерес», яка активно використовується в юриспруденції, у тому числі й при аналізі землеустрою, має державно-правове значення. Уперше в юридичній літературі вона дістала поглибленого вивчення Ю.О. Тихомировим, який сформулював публічний інтерес як визнаний державою й забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить гарантією її існування й розвитку [8, с. 55].

Публічні інтереси завжди знаходять своє вираження у правових нормах в результаті усвідомлення їх державою, чим забезпечується їх охорона. Таким чином, публічні інтереси є суспільними, визнаними державою і врегульовані правом.

Землеустрій – це сфера, якій належить задовольняти перш за все публічні інтереси, що пов'язано з тим, що його приписи стосуються такого важливого й унікального об'єкта, яким є земля. Конституцією України вона визнана основним національним багатством, що знаходиться під особливою охороною держави (ст. 14) [1; 1996. – № 30. – Ст. 141]. Земля виконує різні функції, що відбивається на ха-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

рактері тих інтересів, які повинен забезпечувати землеустрій. Нормативно-правові акти мають визнавати публічні інтереси, їх реалізацію й захист. Разом із тим Закон містить положення щодо врахування не лише державних і громадських, а й приватних інтересів при здійсненні землеустрою (статті 48, 58, 59).

Про приватно-правовий аспект розглядуваної юридичної категорії можна говорити, коли йдеться, наприклад, про земельно-правовий інститут добросусідства. Він має місце й при укладенні між замовником і виконавцем договору про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. було затверджено «Типовий договір про розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» [4; 2004. – № 10. – Ст. 596]. Зауважимо, що приватно-правові відносини окремих землекористувачів (землевласників), спрямовані на задоволення їх власних інтересів, також виражають інтереси всіх шляхом установлення правил цих відносин, що створює громадський порядок і відповідає інтересам усього суспільства, тобто створює суспільний інтерес. Це свідчить про тісний зв'язок публічно- й приватно-правових аспектів земле-

устрою.

З урахуванням викладеного *землеустроєм слід вважати систему правових норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин у царині забезпечення гарантій прав на землю і на здійснення комплексу відповідних дій щодо виникнення і припинення права власності та права користування нею, забезпечення раціонального, сталого, екологічно збалансованого її використання й охорони*. Ідеться в тому числі про дії, що стосуються організації адміністративно-територіальних утворень, раціонального використання й охорони земельних ділянок, формування нових і впорядкування існуючих або їх частин і встановлення їх меж для забезпечення раціонального, екологічно збалансованого використання й охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища й поліпшення природних ландшафтів.

Усі перелічені суспільні відносини залежно від безпосередньої спрямованості можна класифікувати наступним чином.

1. *У сфері організації раціонального використання й охорони земель*: (а) підготовка загальнодержавної й регіональних програм використання й охорони земель; (б) складання спеціальних карт, атласів стану земель та їх використання, схем і проек-

тів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни й упорядкування угідь; (в) опрацювання техніко-економічних обґрунтувань використання й охорони земель відповідних адміністративно-територіальних утворень, іншої документації в царині землеустрою, пов'язаної з цими процесами; (г) здійснення авторського нагляду за використанням та охороною земель; (д) розроблення проектів землеустрою щодо організації встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого призначення – природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного й історико-культурного.

2. *У сфері формування нових і впорядкування існуючих земельних ділянок чи їх частин і встановлення їх меж на місцевості:* (а) установа в натурі (на місцевості) державного кордону України; (б) складання проектів закріплення і зміни меж адміністративно-територіальних утворень; (в) формування земель комунальної власності територіальних громад і розмежування земель державної й комунальної власності населених пунктів; (г) підготовка проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок; (д) створення нових і впорядкування існуючих землеволодінь і землекористувань, проектів землеу-

строю щодо впорядкування територій населених пунктів.

3. *У сфері виникнення права власності та права користування землями* – розробка технічної документації щодо складання документів, що посвідчують право власності або право користування землею.

Наведені міркування дозволяють зробити наступні висновки. Правові норми, що регулюють суспільні відносини в царині землеустрою, характеризуються всіма ознаками правового інституту, який з урахуванням питомої ваги та змісту цих приписів доцільно віднести до складних. При цьому його остаточне формування поки що не завершено. Правові положення цього інституту регламентують переважно публічні інтереси. Приватно-правовий аспект землеустрою знаходить свій прояв при добросусідських або договірних земельних відносинах.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямку обговорюваних проблем може бути відповідне поглиблене вивчення розвитку інституту землеустрою в умовах сучасної земельної реформи у зв'язку з прийняттям у майбутньому низки нових нормативно-правових актів, зокрема, з розробкою Загальнодержавної програми використання й охорони земель як одного із заходів землеустрою.

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – 432 с. 3. Земельное право: Учебник / Под ред. Ю.Г. Жарикова, В.Х. Улюкаева. – М.: Былина, 2000. – 388 с. 4. Офіційний вісник України. 5. Кармазін Р. Законодавчі перспективи землеустрою як ефективного механізму використання земель // Юрид. журн. – 2003. – № 5. – С. 29-31. 6. Общая теория советского земельного права / Под ред. Г.А. Аксененка, И.А. Иконицкой, Н.И. Краснова. – М.: Наука, 1983. – 359 с. 7. Сахаров П.Д. Землеустроительный процесс в СССР. – М.: Юрид. лит., 1968. – 158 с. 8. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник для юрид. фак. и вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 484 с.

*Надійшла до редакції 02.11.2009 р.*

УДК 349.6(210.5)

*Г.В. Анісімова, канд.юрид.наук, доцент  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

### ПРОБЛЕМИ КОРИСТУВАННЯ ПЛЯЖАМИ ЗА ЕКОЛОГІЧНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ПРИРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

В умовах сьогодення все частіше постає питання щодо безперешкодного й безкоштовного відвідування місць масового відпочинку, пляжів, територій та об'єктів природно-заповідного й лісового фонду, що пов'язано з ускладненням порядку й обмеженням реалізації природних екологічних прав. Щорічно приймаються нормативно-правові акти по впорядкуванню відвідування вказаних місць, перевірки обґрунтованості рішень по встановленню платні за користування ними, недопущенню встановлення шлагбаумів та інших споруд, що забороняють або обме-

жують доступ до вказаних об'єктів. Така ситуація зумовлена ще й низкою чинників, як-то незадовільне функціонування системи земельних відносин, нечітке визначення статусу курортних територій державного й місцевого значення, невизначеність категорій земель оздоровчого й рекреаційного призначення, застарілість більшості генеральних планів населених пунктів і детальних планів територій, відсутність місцевих правил забудови населених пунктів.

У чинному законодавстві бракує чіткої класифікації пляжів за функціональним призначен-