

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ



П. КУЛИНИЧ

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач сектору проблем аграрного
та земельного права*

*Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

У правовій доктрині України галузь права визнається головним за роллю і найбільшим за обсягом структурним підрозділом системи права, який не є штучно створеним законодавцем, а викликаний до життя реальним існуванням практичних соціальних потреб, які суспільство усвідомлює, а законодавець визнає офіційною формою нормативно-правового акта [1, 251]. Очевидно, що в правовій системі країни, в якій вже 25 років відбуваються земельна реформи та інтенсивне формування масиву спеціалізованих законодавчих актів у сфері регулювання земельних відносин, наявність земельного права як самостійної галузі права обумовлена глибинними об'єктивними соціальними процесами.

Водночас за роки незалежності в правовій доктрині України не сформувався чітке бачення місця земельного права у вітчизняній правовій системі. У науковій літературі досі точаться дискусії щодо співвідношення земельного, природоресурсного, екологічного та інших (реальних чи уявних) складових правової системи України.

Цілком очевидно, що природа (довкілля, навколишнє природне середовище) становить систему, належне функціонування якої потребує як

диференційованого правового регулювання — регулювання окремих видів відносин природокористування спеціалізованими галузями права, так і інтегрованого правового регулювання, покликаного максимально враховувати особливості природи як цілісного системного утворення.

У правовій системі України інтегроване правове регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів забезпечує екологічне право України. На нашу думку, з прийняттям 25 червня 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі — Закон) в Україні розпочався новий етап у розвитку екологічного права як самостійної галузі, покликаної підняти на належний рівень правові відносини щодо охорони і використання довкілля як цілісної системи. Варто зазначити, що загалом Закон досить успішно виконує це завдання.

Водночас у низку статей Закону були закладені положення, які з часом зумовили виникнення проблем теоретичного і прикладного характеру. Однією з них є проблема визначення предмета галузі екологічного права України. Оскільки доктрина вітчизняного права виходить із того, що предме-

том кожної галузі права є особливі суспільні відносини, то ключовим питанням у визначенні особливостей екологічних відносин як предмета екологічного права є їх об'єкт. У статті 5 Закону визначені три види об'єктів правової охорони у сфері навколишнього природного середовища, а саме: 1) навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів; 2) ландшафти та інші природні комплекси; 3) природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в народному господарстві в певний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ). По суті, саме ці об'єкти визнаються представниками науки екологічного права й об'єктами екологічних відносин як предмета цієї галузі правової системи України.

Проте в правовій системі України існують й інші галузі, завданням яких є регулювання відносин у сфері використання та охорони окремих природних ресурсів — земельне, водне, лісове, гірниче та інші поресурсні галузі права. Відповідно, предметами цих галузей права є земельні, водні, лісові, гірничі та інші поресурсні відносини, об'єктом яких виступають ті ж природні ресурси, які визначені у ст. 5 Закону як об'єкти екологічних відносин. Це свідчить про певне переплетіння предметів правового регулювання екологічного та поресурсних галузей права, а також обумовлює потребу у їх розмежуванні.

Виходячи з факту такого збігу та намагаючись дати йому наукове пояснення, значна частина представників науки екологічного права України та інших пострадянських країн сформулювали цікаве положення про співвідношення екологічного та поресурсних галузей права як загального й особливого. Суть його полягає у тому, що екологічне право є комплексною галуззю права, а поресурсні галузі взагалі не мають статусу окремих галузей права

та охоплюються екологічним правом як його підгалузі або навіть інститути.

Так, на думку С. Боголюбова, предмет екологічного права, регульованим суспільні відносини умовно можна розділити на три складові, в яких об'єднуються відмінні одна від одної групи правових норм. До першої частини він відносить власне природоохоронне право, що регулює суспільні відносини щодо охорони екологічних систем і комплексів, загальних природоохоронних правових інститутів, вирішення концептуальних питань охорони довкілля. Другу — становить природо-ресурсне право, покликане забезпечити охорону та раціональне використання окремих природних ресурсів — землі, її надр, вод, лісів, тваринного світу та атмосферного повітря. Нарешті, в третю частину екологічного права входять норми інших галузей права, які обслуговують суспільні відносини, пов'язані з охороною довкілля (норми конституційного, адміністративного, кримінального, трудового тощо) [2, 10–12].

Таке надзвичайно широке розуміння предмета екологічного права поділяють не всі фахівці. Однак значна їх частина стоїть на позиції, що земельне право разом з іншими поресурсовими галузями права — водним, лісовим, гірничим тощо — є складовою екологічного права, його підгалузями. Зокрема, Н. Малишева і В. Непийвода, погоджуючись із позицією С. Кравченка про те, що складні генетичні і структурні взаємозв'язки між земельним, лісовим, водним, гірничим законодавством забезпечують їх узгодженість і здатність до взаємодоповнення, водночас зазначають, що такі узгодженість і взаємодоповнення не можуть виникнути автоматично. Для цього, на їхню думку, потрібен певний «спільний знаменник», система, в межах якої згадані правові утворення можуть успішно взаємодіяти. Роль такого знаменника, як вважають науковці, виконує право

навколишнього середовища (екологічне право) [3, 38].

В основі позиції Н. Малишевої і В. Непийводи – холістичний підхід, згідно з яким право навколишнього середовища потрібно уявляти як ієрархію цінностей. Тому вони вважають, що земельне, лісове, водне, гірниче право також є цілісними (хоча і нижчого порядку) сукупностями правових норм, що мають власну структуру. Отже, як наголошують науковці, їх немає підстав «розчиняти» серед інших норм природоресурсного права, а потрібно розглядати як підгалузі права навколишнього середовища [4, 39]. По суті, вони заперечують самостійність галузі земельного права, що функціонує поряд із галуззю екологічного права, маючи власний предмет правового регулювання, відмінний від предмета екологічного права.

На нашу думку, такий підхід до співвідношення предметів екологічного та поресурсних галузей права є спірним. Ми вважаємо, що предмет екологічного права «монополює» охоплює лише ті суспільні відносини, які виникають з приводу навколишнього середовища загалом та окремих природних комплексів зокрема. Що стосується суспільних відносин щодо окремих природних ресурсів, як залучених у господарський обіг, так і невикористовуваних у народному господарстві у певний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), то віднесення їх до екологічних допустиме лише у випадках, якщо такі відносини виникають щодо природних ресурсів у їх нерозривному екосистемному зв'язку з іншими елементами довкілля. Так, наприклад, відносини щодо використання та охорони земельних ділянок під сінокосами і пасовищами доцільно регулювати нормами земельного права, а відносини щодо використання сінокосів і пасовищ як складових екомережі – нормами земельного та екологічного права.

Однак не всі представники науки екологічного права поділяють точку зору про належність земельного права до екологічного права як підгалузі останнього. Так, Б. Єрофеев вважає, що предметом екологічного права є суспільні відносини особливої природи, які стосуються не стільки самих природних об'єктів, скільки внутрішніх і зовнішніх зв'язків цих об'єктів, їх властивостей, стану, процесів, що відбуваються у них, а природоресурсне право звужує коло цих відносин до економічних [5, 40]. У зв'язку з цим науковець зазначає, що предмет екологічного права відрізняється від предмета земельного права тим, що земельно-правові норми регулюють переважно економічні земельні відносини, що виникають у зв'язку з наданням, вилученням земель, порядком їх використання та охорони, у той час як еколого-правові норми регулюють відносини, що виникають у зв'язку з використанням не лише компонентів природного середовища (земля, вода, повітря, рослинний і тваринний світ тощо), а й всієї сукупності об'єктів, що становлять середовище проживання людини і забезпечують умови її життєдіяльності та стан здоров'я, а також охорону екологічних зв'язків природних об'єктів [4, 50–51].

На нашу думку, методологічною основою для вирішення питання про співвідношення екологічного права, з одного боку, та земельного й інших поресурсних галузей права, з другого боку, має стати сучасна система природокористування. Її аналіз свідчить, що у процесі природокористування складаються суспільні відносини щодо такого використання окремих природних ресурсів (землі, лісів, вод, тваринного світу тощо), коли не здійснюється істотний вплив на стан інших складових довкілля чи на довкілля загалом. При такому використанні природних ресурсів не проявляється їх безпосередній екосистемний зв'язок з іншими

природними комплексами та ресурсами. Для регулювання таких відносин у правовій системі України сформувався й успішно функціонують спеціалізовані галузі права — земельне, водне, лісове, гірниче тощо. Кожна з них має свій власний предмет правового регулювання. Відповідно, більшість представників науки земельного права вважають його, а також водне, лісове і гірниче право самостійними галузями правової системи України [6, 26; 7, 10–11; 8, 11].

Водночас ще у 1967 р. відомий радянський правознавець В. Казанцев висунув наукову ідею про формування у радянській правовій системі нового галузевого утворення — природоресурсного права як галузі права, покликаної комплексно регулювати земельні, лісові, водні, гірничі та інші поресурсові відносини [9, 35–42]. Відтоді у юридичну науку України та інших пострадянських країн ввійшов постулат про природоресурсне право як комплексну, інтегровану галузь права, яка регулює «природоресурсні відносини» поряд із поресурсовими галузями права — земельним, лісовим, водним тощо. В Україні ідея природоресурсного права досягла своєрідного апогею з виходом у 2005 р. навчального посібника «Природоресурсне право України» [4]. Однак за структурою та основним змістом видання подібне до структури та змісту переважної більшості підручників і навчальних посібників з екологічного права. Тому його поява скоріше спростовує, а не підтверджує факт формування природоресурсного права як комплексної галузі права. Адже протягом майже 50 років наукового обігу ідея природоресурсного права не досягла у своєму розвитку рівня наукової теорії, залишившись науковою гіпотезою, яка не підтвердилася практикою. На нашу думку, це зумовлено відсутністю предмета природоресурсного права як такого — досить чіткої, «вразливої» до правового

впливу системи суспільних відносин, які б можна кваліфікувати як природоресурсні відносини. Натомість на практиці складаються земельні, водні, лісові, гірничі та інші поресурсні відносини, диференційоване правове регулювання яких повноцінно забезпечується відповідними окремими поресурсними галузями права, а у випадках виникнення відносин щодо екосистемних утворень — галуззю екологічного права, яка забезпечує їх інтегроване правове регулювання.

Отже, основним завданням поресурсних галузей права є забезпечення диференційованого правового регулювання земельних та інших поресурсних відносин. Проте вони виконують також функцію інтегрованого правового регулювання відносин щодо використання та охорони природних ресурсів у випадках, коли для використання одного природного об'єкта необхідне використання іншого природного об'єкта або об'єктів. Так, наприклад, надання у користування водного об'єкта передбачає неодмінне отримання у користування й земельної ділянки, на якій розташований водний об'єкт. Відповідно, правове регулювання отримання у користування водного об'єкта базується на нормах двох галузей права — водного та земельного.

Отже, аналіз структури поресурсних відносин свідчить, що не всі вони можуть бути кваліфіковані як екологічні у розумінні ст. 5 Закону. Так, у системі земельних відносин, які регулюються земельним правом України, чітко простежуються принаймні три їх види: земельно-цивільні, власне земельні та земельно-охоронні. Земельно-цивільні відносини виникають при набутті та припиненні прав на земельні ділянки на основі цивільних правочинів. Власне земельні відносини складаються при формуванні об'єктів земельних відносин — територій, місцевостей, земельних ділянок тощо, визначенні їх категорійної приналежності та цільового при-

значення. Земельно-охоронні відносини виникають у процесі здійснення заходів щодо охорони земель як від протиправного на них посягання, так і від негативного антропогенного впливу на стан земель.

Таким чином, характер земельних відносин, які регулюються земельним правом і становлять його предмет, дає підстави для припущення, що предмет земельного права може охоплюватися предметом екологічного права лише в частині земельно-охоронних відносин. Однак і таке припущення є спірним. Річ у тому, що у структуру земельно-охоронних відносин входять відносини, які не є екологічними, проте мають охоронний характер (наприклад, відносини щодо протидії самовільному захопленню земель). Тому ми вважаємо доцільною таку побудову структури галузей права, які покликані регулювати відносини щодо використання та охорони природних ресурсів, за якої всі землеохоронні відносини цілісно, комплексно регулюються нормами земельного права, а екологічне право регулює лише відносини щодо використання екологічних систем, а саме: 1) навколишнього природного середовища як цілісної екосистеми; 2) ландшафтів та інших природних комплексів; 3) земельних ділянок та інших природних об'єктів, якщо вони становлять певну екосистему. При цьому при наявності суперечностей між нормами земельного та екологічного права пріоритет має надаватися останнім.

Як слушно зазначає В. Сидор, взаємозв'язок земельного та екологічного законодавства визначається єдністю природи, роллю і значенням землі як одного з найважливіших компонентів навколишнього природного середовища [10, 40]. У зв'язку з цим О. Дубовик вказує, що екологічне право певною мірою створює єдину теоретичну базу для традиційних галузей права, які регулюють використання природних ресурсів, тобто земельного, гірничого,

водного, лісового права, визначає стратегію поведінки людей у цих сферах [11, 62–63]. У сукупності всі природні ресурси утворюють навколишнє природне середовище, яке, з одного боку, є сукупністю всіх природних ресурсів, а з другого — становить якісно нову сутність — оточуюче людину природне середовище (довкілля) як цілісну систему. Тому як би повно поресурсні галузі права не регулювали відповідні суспільні відносини, об'єктом яких є, відповідно, земля, ліси, води та інші природні ресурси, вони не у всіх випадках можуть забезпечити повноцінне правове регулювання всіх екологічних відносин. Забезпечення правового регулювання таких відносин є функцією саме екологічного права.

Однак для забезпечення інтегрованого правового регулювання не є необхідним поглинання екологічним правом усіх поресурсних галузей права та позбавлення їх статусу окремих галузей правової системи України. Ми вважаємо, що включення у предмет екологічного права суспільних відносин щодо окремих природних ресурсів, які не є екологічними, «розмиватиме» однорідність екологічних відносин, а також покладатиме на екологічне право завдання регулювання надзвичайно широкого спектру відносин щодо використання та охорони земель, вод, лісів, надр тощо, інтегроване, тобто цілісне, виключно природоохоронне правове регулювання яких екологічне право не зможе забезпечити. На нашу думку, інтегрованість правового регулювання суспільних відносин щодо охорони природних ресурсів нормами екологічного права може бути забезпечена шляхом надання нормам цієї галузі права пріоритету над охоронними нормами поресурсних галузей права у разі виникнення колізій між ними.

Обґрунтованість такого підходу до розмежування предметів екологічного права та предметів поресурсних галузей права підтверджує й практика пра-

вотворчості. Так, всі спроби розробки та прийняття в нашій країні Екологічного кодексу зазнали невдачі через захоплення його розробниками ідеєю створення мегакодексу — своєрідної Руської екологічної правди, — який би врегулював всі відносини, що виникають у сфері довкілля, включаючи й відносини щодо використання та охорони земель, вод, лісів, надр тощо, які не є екологічними. Про складність і неоднозначність прийняття екологічних кодексів свідчить і досвід зарубіжних країн. Так, у тих країнах, де прийняті такі кодекси, вони або збігаються за своєю структурою з Законом і передбачають паралельну дію поресурсних кодексів — земельного, водного, лісового тощо (Білорусь), або є актом інкорпорації відповідних правових актів (Франція), або ж мають надзвичайно широкий предмет правового регулювання, що включає і норми власне цивільного законодавства [12, 45–46].

Таким чином, різноплановість земельних, водних, лісових та інших природоресурсних відносин дає підстави для висновку про те, що такі відносини не в усіх випадках є екологічними, а отже, не можуть повністю входити у предмет екологічного права. Тому в Україні правове забезпечення використання та охорони природних ресурсів і надалі має здійснюватися на засадах єдності інтегрованого і диференційованого регулювання. Відповідно, у правовій системі нашої країни продовжуватимуть функціонувати екологічне право, а також земельне та інші природоресурсні галузі як самостійні галузі правової системи України.

Система земельного права України складається із правових норм, які за ознакою однорідності об'єднуються у правові інститути, що регулюють

окремі види земельних відносин. У свою чергу, інститути земельного права України формують загальну та особливу його частини. На нашу думку, до особливої частини земельного права відносяться: інститут поділу земель на категорії; інститут права власності та інших прав на землю; інститут гарантів прав на землю; інститут публічного управління землями; інститут обігу земельних ділянок та інститут охорони земель. А особливу частину земельного права України становлять дев'ять інститутів, кожен із яких визначає правовий режим окремої категорії земель.

Особливість земельних відносин як предмета земельного права зумовила й особливість системи цієї галузі права. Вона полягає у тому, що земельне право є публічно-приватною галуззю, у якій правові інститути, що становлять його структуру, є публічно-правовими, хоча й відрізняються один від одного різним співвідношенням публічно-правових і приватноправових норм. Так, на відміну від інституту прав на землю, що входить до системи цивільного права і базується на складових цивілістичної тріади (володіння, користування і розпорядження), інститут права власності та інших прав на землю регулює земельно-цивільні відносини з набуття та здійснення земельних прав, у зміст яких, поряд з елементами цивілістичної тріади, входить правообов'язок охорони земель. Адже згідно зі ст. 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Відповідні особливості характерні й для інших інститутів земельного права України, які у своїй сукупності визначають «букву і дух» сучасного земельного права України.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Загальна теорія держави і права* : підруч. для студ. юрид. вищих навч. закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. — Х., 2009. — 584 с.
2. *Боголюбов С. А.* Экологическое право : учеб. для вузов. — М., 1998. — 448 с.

3. *Малышева Н., Непыйвода В.* Соотношение природоресурсного права и права окружающей среды: новый взгляд на старую проблему // Государство и право. — 2007. — № 9. — С. 36–41.
4. *Природоресурсне право України* : навч. посіб. / за ред. І. І. Каракаша. — К., 2005. — 376 с.
5. *Ерофеев Б. В.* Экологическое право России : учеб. — М., 2001. — 711 с.
6. *Семчик В. І., Кулинич П. Ф., Шульга М. В.* Земельне право України. Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. — К., 2008. — 600 с.
7. *Земельне право* : підруч. / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін. ; за ред. М. В. Шульги. — Х., 2013. — 520 с.
8. *Земельне право України* : підруч. / Г. І. Балюк, Т. О. Коваленко, В. В. Носік та ін. ; за ред. В. В. Носіка. — К., 2008. — 511 с.
9. *Казанцев В. Д.* Природоресурсное право и его пределы как интегрированной отрасли права // Вестник МГУ. Право. — 1967. — № 6.
10. *Сидор В. Д.* Проблеми співвідношення земельного та екологічного законодавства України // Екологічне право України. — 2014. — № 1. — С. 39–43.
11. *Дубовик О. Л.* Экологическое право : учеб. — М., 2006. — 584 с.
12. *Садокхіна Н. Е.* К проблеме кодификации экологического законодательства // Вестник ТГУ. Политические науки и право. — 2015. — Вып. 1. — С. 42–47.

REFERENCES

1. Zahalna teoriia derzhavy i prava [The general theory of state and law], Kharkiv, 2009, 584 p.
2. Bogolyubov S. A. Ekologicheskoe pravo [The Ecological law], Moscow, 1998, 448 p.
3. Malysheva N., Nepyvoda V. Sootnoshenie prirodoresursnogo prava i prava okruzhayushchey sredy: novyy vzglyad na staruyu problemu [Ratio of the nature-resource law and law of the environment: a new view on an old problem], *Gosudarstvo i pravo*, 2007, no. 9, pp. 36–41.
4. Pryrodoresursne pravo Ukrainy [The nature-resource law], Kyiv, 2005, 376 p.
5. Erofeev B. V. Ekologicheskoe pravo Rossii [The ecological law of Russia], Moscow, 2001, 711 p.
6. Semchik V. I., Kulynych P. F., Shulha M. V. Zemelne pravo Ukrainy. Akademichniy kurs [Land law of Ukraine. The academic rate], Kyiv, 2008, 600 p.
7. Zemelne pravo [Land law], Kharkiv, 2013, 520 p.
8. Zemelne pravo Ukrainy [Land law of Ukraine], Kyiv, 2008, 511 p.
9. Kazantsev V. D. Prirodoresursovoe pravo i ego predely kak integrirovannoy otrasli prava [The nature-resource law and its limits as the integrated branch of the law], *Vestnik MGU. Pravo*, 1967, no. 6.
10. Sydor V. D. Problemy spivvidnoshennia zemelnogo ta ekolohichnogo zakonodavstva Ukrainy [Problems of a ratio of the land and ecological legislation of Ukraine], *Ekolohichne pravo Ukrainy*, 2014, no. 1, pp. 39–43.
11. Dubovik O. L. Ekologicheskoe pravo [The ecological law], Moscow, 2006, 584 p.
12. Sadokhina N. E. K probleme kodifikatsii ekologicheskogo zakonodatelstva [To a problem of codification of the ecological legislation], *Vestnik TGU, Politicheskie nauki i pravo*, 2015, Issue 1, pp. 42–47.

Кулинич П. Проблеми визначення системи земельного права як галузі правової системи України

Анотація. Досліджується зміст суспільних відносин у сфері використання та охорони довкілля як об'єкта правового регулювання. Доводиться, що відносини щодо використання й охорони довкілля загалом та його окремих природних комплексів зокрема мають регулюватися екологічним правом, а відносини щодо використання та охорони окремих природних ресурсів — земель, лісів, вод, надр тощо — відповідними поресурсними галузями права — земельним, лісовим, водним, гірничим тощо. Аргументується висновок, що екологічне право та поресурсні галузі права є самостійними галузями правової системи України, а кодифікація норм екологічного права не може виходити за межі предмета його регулювання. Визначається структура системи земельного права України.

Ключові слова: природокористування, система права, екологічне право, природоресурсне право, система земельного права.

Кулинич П. Проблемы определения системы земельного права как отрасли правовой системы Украины

Аннотация. Исследуется содержание общественных отношений в сфере использования и охраны окружающей среды как объекта правового регулирования. Доказывается, что отношения по использованию окружающей среды в целом и ее отдельных природных комплексом в частности должны регулироваться экологическим правом, а отношения по использованию и охране отдельных природных ресурсов — земель, лесов, вод, недр и т. д. — соответствующими ресурсными отраслями права — земельным, лесным, водным,

горным и т. д. Формулируется вывод, что экологическое право и ресурсные отрасли права являются самостоятельными отраслями правовой системы Украины, а кодификация норм экологического права не может выходить за пределы предмета его регулирования. Определяется структура системы земельного права Украины.

Ключевые слова: природопользование, система права, экологическое право, природоресурсное право, система земельного права.

Kulinich P. Problems of Definition of System of Land Law as Branch of Legal System of Ukraine

Annotation. The content of social relations in the sphere of use and protection of natural resources as an object of legal regulation is researched. It is proved that relations regarding use and protection of environment at whole and its natural complexes in particular have to be regulated by ecological law, but relations regarding use and protection of separate natural resources such as land, forests, water, mines and so on are to be regulated by resourced branches of law, correspondingly by land law, forest law, water law, mine law etc. The conclusion that ecological law as well as land law, forest law, water law, mine law etc. are separate and independent branches of legal system of Ukraine is formulated. Also it is concluded that codification of ecological law should not go out of limits of the object of its legal regulation. Finally, structure of the system of land law of Ukraine is defined.

Key words: use of nature, system of law, environmental law, natural resources law, system of land law.