

УДК 332.2.021.8(043.3)

Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища

**Макарова В.В.**

*к.е.н., старший викладач*

*кафедри статистики, АГД та маркетингу*

*Сумський національний аграрний університет*

## **ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ЗА РІЗНИХ ФОРМ ВЛАСНОСТІ**

## **RIGHTS LIMITATION OF LAND USE FOR DIFFERENT FORMS OF OWNERSHIP**

### **АНОТАЦІЯ**

Визначено основні обмеження землекористування та наведена їх характеристика. Обґрунтовано роль земельних обмежень в раціоналізації сталого землекористування. Запропоновано авторське трактування дефініції «процес конструктивного поєднання (балансу) та взаємоузгодження публічних і приватних інтересів», модель формування обмежень у використанні земель та визначення втрат від їх провадження, а також модель узгодження суспільних і приватних інтересів у користуванні землями сільськогосподарського призначення.

**Ключові слова:** обмеження, землекористування, власність, земельно-природний ресурс, публічні інтереси, приватні інтереси.

### **АННОТАЦИЯ**

Определены основные ограничения землепользования и представлена их характеристика. Обоснована роль земельных ограничений в рационализации устойчивого землепользования. Предложены авторская трактовка дефиниции «процесс конструктивного сочетания (баланса) и согласования публичных и частных интересов», модель формирования ограничений в использовании земель и определения потерь от их внедрения, а также модель согласования общественных и частных интересов в использовании земель сельскохозяйственного назначения.

**Ключевые слова:** ограничения, землепользование, собственность, земельно-природный ресурс, публичные интересы, частные интересы.

### **ANNOTATION**

The main limitation of land use and their characteristics is presented. The role of land limitations in the rationalization of sustainable land use was substantiated. The author's interpretation of the definition of "constructive combination of process (balance) and coordination of public and private interests", model of the limitations in the use of land and determine the loss of their implementation, as well as the model of coordination of public and private interests in the use of agricultural land are proposed.

**Keywords:** limitations, land use, ownership, land and natural resources, public interests, private interests.

**Постановка проблеми.** Право власності на земельні ділянки не вважається абсолютним і на використання власником таких земельних ділянок або їх частин можуть бути встановлені певні обмеження і обтяження в обсязі, передбаченому законом або договором згідно інтересів суспільства, територіальної громади, колективу співвласників чи окремої особи. Потреба у здійсненні певної класифікації обмежень права власності на землю існує об'єктивно, оскільки це необхідна умова для їх вивчення. Завдання полягає у тому, щоб здійснити таке групування обмежень даного права, котре б їх усіх охоплювало, а з іншого боку - відображало особливості правової природи.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Фахівці в галузі земельного права О.О. Погрібний [1], М.В. Шульга [2], В.І. Семчик [3], В.І. Андрейцев [4], В.В. Носік [5] та інші, а також вчені, які досліджують проблеми формування інституту обмежень і обтяжень при використанні земель, Й.М. Дорош [6], Д.С. Добряк, Д.І. Бабміндра [7], А.М. Третьак [8; 9] й інші висувають авторські моделі класифікації обмежувальних норм у використанні землі та земельних ділянок різної форми власності. Деякі вчені виокремлює певні обмеження за видами здійснюваної діяльності, інші в залежності від природи виникнення обмежень тощо. Проте набуває подальшої актуалізації питання обґрунтування виду земельних обмежень з урахуванням форми власності на землю.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є визначення та обґрунтування обмежень та обтяжень на земельну ділянку в залежності від форми власності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Земельна ділянка є об'єктом інтересів необмеженої кількості фізичних та юридичних осіб, зобов'язаних утримуватися від вчинення дій, які можуть порушити права власника землі або перешкоджатимуть йому в здійсненні правочинів у межах володіння, користування чи розпорядження земельною ділянкою (її частиною). Водночас, право власності на земельні ділянки не вважається абсолютним і на використання власником таких земельних ділянок або їх частин можуть бути встановлені необхідні обмеження і обтяження в обсязі, передбаченому законом

або договором згідно інтересів суспільства, територіальної громади, колективу співвласників чи окремої особи.

Зокрема, В.І. Андрейцев виокремлює певні обмеження за видами здійснюваної діяльності: майнової – пов'язаної з експлуатацією різного майна, розташованого на земельній ділянці; природоохоронної – обумовленої використанням природних комплексів, ресурсів і ландшафтів, які знаходяться на земельній ділянці чи-то поруч з нею та утворюють життєздатне навколишнє середовище; іншої діяльності – установлені особливостями здійснення суспільної, господарської, комерційної затребуваності відповідно до статутної правомочності суб'єктів господарювання [10, с. 50]. В.К. Гуревський поділяє усі обмеження за змістом правовідносин на ті: а) які надають право користуватись чужою земельною ділянкою; б) які забороняють здійснювати визначені дії на власній земельній ділянці; в) які є поєднанням першого та другого видів обмежень [11, с. 87]. О.О. Погрібний в залежності від природи виникнення обмежень об'єднує їх в декілька груп: перша – такі, що зумовлені встановленням сервітутів; друга – такі, що викликані дією норм «сусідського» права; третя – такі, що становлять інститут, призначений для забезпечення суспільних потреб, та які мають законодавче закріплення в інтересах не окремих осіб, а усього суспільства з пануванням публічних засад над приватними [12, с. 169]. А.М. Третяк пропонує здійснювати класифікацію обмежень у використанні землі згідно функціональної ознаки – ступеня придатності земельних ділянок для різних видів господарського використання через встановлення критеріїв обмежень у використанні земель [13, с. 208; 19, с.166]. З метою практичного врахування обмежень, Й.М. Дорош надає класифікацію обмежень за такими підвидами: правові, екологічні, агротехнічні та спеціальні [14, с. 45-46]. Д.С. Добряк та Д.І. Бабміндра пропонують здійснювати класифікацію обмежень у використанні земель за масштабним охоптом приписів земельного законодавства: загальні, особливі, спеціальні [15, 20, с. 46].

Враховуючи надані авторами пропозиції та застосовуючи принцип паритету публічних і приватних інтересів у підході до системного аналізу методологічного процесу проектування заборон у використанні земель, запропоновано структурну покрокову модель щодо формування обмежень під час користування земельними ділянками і наслідків (втрат, збитків) від провадження цих заборон для власників та користувачів земельних ділянок в межах території України.

Надана модель передбачає три рівні провадження обмежень у використанні земель, де покроково для усіх земель різної форми власності на території України, земель відмінного цільового призначення в межах визначеної категорії та окремої земельної ділянки застосовуються різні методичні підходи відносно класифікації та провадження обмежень на використання земель. Структурна покрокова модель є удосконаленням рішенням розроблених класифікаторів обмежень у використанні землі, коли на кожному рівні використовуються існуючі методики, запропоновані фахівцями у сфері раціонального використання та охорони земель.

Аналізуючи надану модель, визначимо, що за першим кроком виявляються загальні обмеження, які стосуються земель усіх форм власності в межах території України, за другим – цільові обмеження для земель та земельних ділянок певного цільового призначення в межах обумовленої категорії, за третім – виокремлені обмеження для конкретної земельної ділянки (рис. 1).

За першим кроком методологічного алгоритму формування обмежень щодо використання певної земельної ділянки розглядається доцільність запровадження різновидів загального переліку обмежень (ст. 111 ЗКУ), зобов'язань власників та користувачів земельних ділянок (ст. 91, ст. 96 ЗКУ), інших заборон, обумовлених нормативно-правовими актами земельного, природоохоронного і містобудівного законодавства та основними принципами проектування обмежень у використанні земель усіх форм власності в межах території України.



Рис. 1. Покрокова структурно-методологічна модель формування обмежень у використанні земель та визначення втрат від їх провадження

Оскільки тут йдеться про земельні ділянки різної форми власності, слід відзначити особливість формування обмежень по відношенню до земель державної та комунальної власності через те, що органи державної влади, як і органи місцевого самоврядування, з одного боку, є безпосередніми власниками землі і виступають в ролі суб'єктів права власності, тоді як з іншого боку, ці інститути наділені правовими повноваженнями у галузі земельних відносин, які виходять за межі правомочності власника та стосуються провадження державної політики щодо використання і охорони землі [16, с. 170], у тому числі встановлення певних заборон і обмежень (наприклад, у п. «ж» ст. 12 ЗКУ сільським, селищним, міським радам на території сіл, селищ та міст належать повноваження щодо встановлення обмеження, тимчасової заборони

(зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними приписів земельного законодавства). Водночас власники і користувачі земельних ділянок приватної форми власності не мають преференцій щодо впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування в аспекті провадження тих чи інших намірів в межах особистої необхідності. Реалізація суспільних інтересів у цьому випадку здійснюється без будь-якого урахування намірів, претензій чи-то вимог власників (користувачів) земельних ділянок, а отже за повного ігнорування приватних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Другий рівень провадження обмежень передбачає встановлення останніх в межах визначеної категорії землі і цільового призначення наданої у користування земельної ділянки (ст. 18-77 ЗКУ). Особливе місце тут займають земельні ділянки та частки (паї) із земель сільськогосподарського призначення, оскільки більшість зобов'язань, заборон та обмежень, які передбачають раціональне використання і охорону земель, підвищення родючості ґрунтів, забезпечення використання землі за цільовим призначенням, зберігання геодезичних знаків, протиерозійних споруд та мереж зрошувальних і осушувальних систем, першочергово стосуються саме земель сільськогосподарського призначення.

Третій рівень обумовлює виокремлення обмежень для конкретної земельної ділянки з певною площею, місцем розташування, якісним станом ґрунту, статусом суб'єкта права власності чи користування, претензіями власників та користувачів сусідніх земельних ділянок, розташуванням на земельній ділянці майна фізичних і юридичних осіб тощо в межах приватних договірних домовленостей (наприклад, в договорі земельного сервітуту можуть бути визначені часові проміжки із забору води з природної водойми, розташованої на земельній ділянці, а в договорі оренди землі встановлена заборона на передачу орендованої ділянки в суборенду та ін.).

Між тим, розглянутий в моделі масив обмежень, заборон та зобов'язань на використання земельних ділянок спричиняє втрати власників і користувачів

землі, пов'язані із зменшенням ринкової вартості земельної ділянки, втраті її ліквідності, призупиненням (припиненням) права власності на землю, недоодержанням частки врожаю, зменшенням розміру земельної ренти тощо. За таких умов законодавець і виконавчі інститути, які реалізують його політику у галузі природоохоронних та земельних відносин, зобов'язані безпосередньо чи опосередковано впроваджувати стимулюючі механізми для виваженого паритету суспільних вимог та приватних інтересів, які, з однієї сторони, є втіленням бажання власників якомога вигідніше продати чи надати в найом земельну ділянку або намаганням користувачів земель отримати максимальний прибуток [17, с. 65], а з іншої – вимушеним здійсненням дій щодо збереження продуктивних властивостей земельного ресурсу, що, власне, і в першому, і у другому випадках співпадає з вимогами і очікуваннями соціуму в напрямках як збільшення ефективності сільськогосподарського виробництва, так і дбайливого використання та охорони національного природного багатства.

Наразі, узгодження суперечливих приватних та публічних інтересів шляхом усунення правових, господарсько-економічних, суспільно-екологічних, соціально-побутових проблем шляхом задоволення громадських і індивідуальних претензій населення країни є важливою ланкою у реформуванні відносин власності на землі і земельні ділянки в умовах формування ринкових засад господарювання. Відтак, В.В. Носік вважає, що відсутність на сьогодні ринку земель та абстрактних (коли володіння не пов'язане із фізичним зайняттям) прав на землю потенційно веде до корупції в органах влади й місцевого самоврядування, а обмеження та обтяження не стимулюють підприємства та громадян фінансувати заходи з покращення землі та реалізовувати свої виробничі наміри, спонукаючи до необхідності відчужувати (продавати або у інший спосіб збувати) земельну власність [5, с. 250].

Ускладнення суспільних (і в т.ч. суспільно-земельних відносин) в Україні, спричинене суперечливими економіко-соціальними процесами, обумовлює явний дисбаланс приватних та публічних інтересів, який характеризується тим, що одна сукупність інтересів не об'єктивно домінує над іншою [18, с. 53]. М.П.

Кунцевич з цього приводу зазначає, що досягнення балансу публічних і приватних інтересів завжди становить найбільшу проблему суспільства, а тому шляхи узгодження цих інтересів повинні бути визначені в самому механізмі регулятивного управління будь-якими суспільними відносинами [19, с. 14]. Отже, з одного боку, приватні інтереси слід виважено співвідносити з прагненнями і претензіями усього народу, з іншого боку – держава, як представник інтересів народу, через владні інститути має сприяти узгодженню суспільних інтересів з інтересами індивіда.

Враховуючи наведене вище, можна визначити, що процес конструктивного поєднання (балансу) та взаємоузгодження публічних і приватних інтересів маємо розглядати як філософсько-інтегративну модель, за якою апроксимуючи (тобто сприймаючи складне через простіше) проблему раціонального використання землі шляхом співвідносного регулювання «окремого», апперцепційного (заснованого на індивідуальному попередньому досвіді) сприйняття проблеми окремим індивідом, відбувається гармонізація «загального» як усвідомлення потреб усієї спільноти.

В землеволодінні та землекористуванні досягнення балансу між приватними і публічними інтересами відбувається через напрацювання прийнятних механізмів узгодження вимог і претензій як з боку держави до власників і користувачів землі, так і з боку землевласників та землекористувачів відносно державних систем. При цьому представники приватного сектору земельних відносин намагаються обійти обтяжливі питання відновлення продуктивних якостей землі. Натомість інститути державної влади дотримуються стратегії запровадження системних обтяжень прав власників і користувачів землі та застосування обмежень у використанні земель та земельних ділянок усіх форм власності. Наразі, в межах населених пунктів більш затребуваною є практика застосування обтяження приватних прав на міські землі, тоді як до земель сільськогосподарського призначення застосовуються вимоги та нормативи екологічного характеру у формі обмежень на використання земельних ділянок та земельних часток (паїв). Н.В. Ільків зазначає, що реалізація публічного



інтересу суб'єктами земельного права виступає як об'єктивна потреба суспільства у забезпеченні пріоритетності вимог екологічної безпеки у використанні землі над економічними результатами, що займає особливе значення для земельних ділянок сільськогосподарського призначення [20, с. 71].

Проектування цивілізованих земельних відносин, які б забезпечували баланс інтересів землевласників, землекористувачів, суспільства і держави, у сільському господарюванні має свою специфіку, оскільки передбачає комплексний підхід, що виявляє узгодження (поєднання) приватних інтересів, пов'язаних з використанням продуктивних властивостей сільськогосподарських земель, і суспільних інтересів, обумовлених збереженням природних властивостей землі як природного ресурсу (рис. 2). Надане взаємодоповнююче співвідношення господарсько-економічних та суспільно-екологічних інтересів у врегулюванні господарської діяльності повинно спиратися, за думкою О.Я. Курбатова, на принцип прерогативи інтересів держави і суспільства (публічні інтереси) за умов їх вигідності кожному носію приватного інтересу [21, с.158]. Тільки за таких «правил гри» стане недоцільним посилення державного контролю та нагляду у сфері екологічного землекористування.

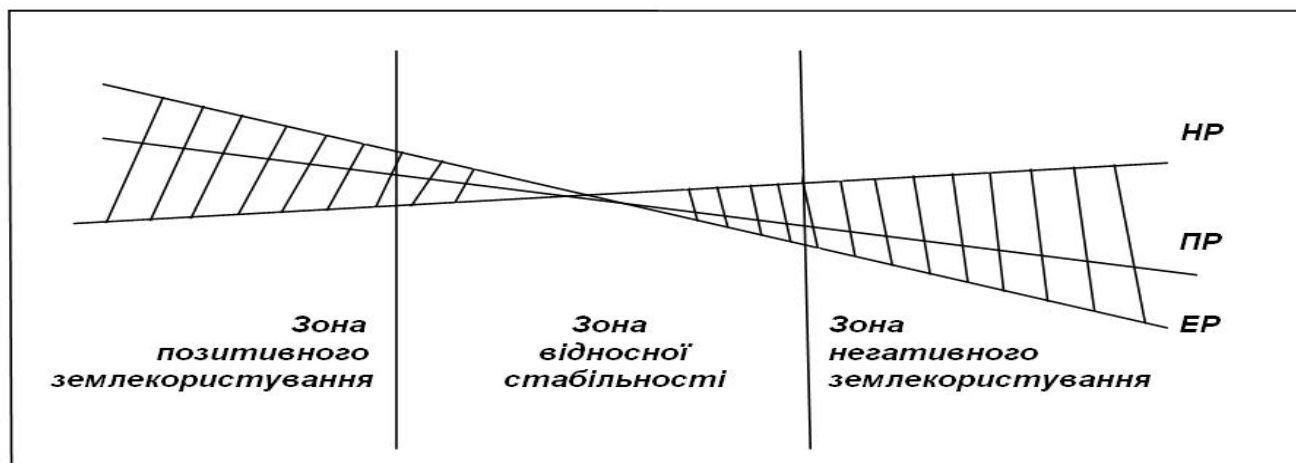
Загалом суспільні вимоги відносно задоволення інтересів соціуму в межах сільськогосподарського землекористування передбачають вирішення глобальних екопроблем, пов'язаних із симбіозом задач щодо продовольчої безпеки України та збереження збалансованого природного довкілля [22, с.390]. В межах вирішення проблемного дуалізму слід відзначити, що економічна ефективність виробництва сільськогосподарської продукції напряму залежить від екологічного стану земель сільськогосподарського призначення, що характеризується продуктивністю землі у вимірі рівня врожайності в агроекосистемах [23, с.192], який передбачає заходи із збереження ґрунтів та збільшення їх родючості.



Рис. 2. Структурно-логічна модель шляхів узгодження суспільних і приватних інтересів у користуванні землями сільськогосподарського призначення

Відповідно до графічної моделі зональної динаміки із збереження продуктивності земель (рис. 3), виокремлено потенційну (природну), нормативну (адміністративну) та ефективну (економічну) родючості ґрунту. Як можна бачити з наведеної моделі природна родючість (*ПР*) не є постійною величиною і з часом внаслідок дії ерозійних та споріднених з ними процесів, які призводять до строкової деградації ґрунтів, зменшує свої потенційні властивості. Ефективна родючість (*ЕР*) на первинному етапі використання землі її власником чи користувачем здатна перевищувати природну родючість за рахунок вкладання капіталу і праці у здійснення заходів агротехнологічного характеру.

## Продуктивність землі



## Роки

Родючість: **HP** – нормативна; **PR** – потенційна (природна); **EP** – економічна (ефективна)

Рис. 3. Графічна модель зональної динаміки збереження корисних властивостей земель сільськогосподарського призначення

За умов відсутності цих заходів у подальшій практиці господарювання, продуктивні якості землі падатимуть і можуть мати показники, значно менші за рівень значень природної родючості. Визначені протилежні тенденції щодо зниження природних властивостей ґрунтів та збільшення інтенсивності використання земель в умовах мінімізованої підтримки родючості ґрунту на рівні, необхідному виключно задля розширеного відтворення виробництва, призводять до встановлення законодавчих або адміністративних норм, обумовлюючих рівень родючості (**HP**), який власники та користувачі зобов'язані відтворювати на використовуваній земельній ділянці за мети збереження продуктивних властивостей ґрунтів.

Наведене вище іще раз підтверджує висунуту А.М. Третьяком думку про те, що земля є предметом інтересу усіх, без винятку, категорій населення й складним вузлом загальнонаціональних, групових та індивідуальних (приватних) взаємних претензій [23, с. 25], узгоджуючи які ми зобов'язані враховувати той фактор, що земля, перебуваючи у якості об'єкта нерухомого майна, є неоціненим природним ресурсом, який має бути обмежений суворими

правилами використання і охорони за мети його збереження для майбутніх поколінь [24, с. 29].

Наявна інституціональна затребуваність обмеження прав на землі і земельні ділянки різної форми власності має забезпечити збалансований розвиток сталого землекористування через поєднання еколого-економічних факторів використання землі як поліфункціонального соціо-природного ресурсу. В межах реалізації цього підходу до ресурсозбереження маємо визначити, що проектування обмежень прав на землю є об'єктивно детермінованим змістом самих прав і без урахування таких заборон неможливо в достатньому обсязі визначити правовий режим земельних ділянок, їх привабливість для землеволодіння та землекористування.

**Висновки.** Таким чином, не дивлячись на те, що право власності на землю є найбільш повним речовим правом, воно не забезпечує його носію безпосереднє панування над майном (земельною ділянкою). Передбачені законодавством інституціональні обмеження та обтяження у відношенні до земельних угідь різної форми власності не дозволяють суб'єкту права здійснювати набуті правомочності у повноцінному обсязі, забезпечуючи тим самим збереження і охорону природного ресурсу.

#### **Бібліографічний список:**

1. Земельне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2009. – 600 с.
2. Земельне право України: Підручник / М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.І. Гетьман та ін.; За ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
3. Семчик В.І. Земельне право України: Підручник / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.
4. Андрейцев В.І. Земельні правовідносини за чинним Земельним кодексом України: міфи та реальність // Вісник київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. – Випуск 68. – С.47-51.
5. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
6. Дорош Й.М. Еколого-економічні основи формування інституту обмежень та обтяжень при використанні земель. – К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2007. – 236 с.

7. Добряк Д.С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах: Монографія / Д.С. Добряк., Д.І. Бабміндра. – К.: Урожай, 2006. – 336 с.
8. Третяк А.М. Класифікатор земель України за цільовим призначенням. Частина 1. – К.: ЦЗРУ, 2000. – 41 с.
9. Третяк А.М. Класифікатор обмежень прав при використанні земельних ділянок. Частина 4. – К.: ЦЗРУ, 2001. – 127 с.
10. Андрейцев В.І. Земельні правовідносини за чинним Земельним кодексом України: міфи та реальність // Вісник київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2005. – Випуск 68. – С.47-51.
11. Гуревський В.К. Право приватної власності громадян на землі сільськогосподарського призначення: Монографія. – Одеса: Астропринт, 2000. – 136 с.
12. Земельне право України: Підручник / За ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. – К.: Істина, 2009. – 600 с.
13. Третяк А.М. Економіка землекористування та землевпорядкування: Навч. посібн. – К.: ТОВ ЦЗРУ, 2004. – 542 с.
14. Дорош Й. Структурно-логічна модель формування обмежень у використанні земель // Землевпорядний вісник. – 2007. – № 7. – С. 45-47.
15. Добряк Д.С. Еколого-економічні засади реформування землекористування в ринкових умовах: Монографія / Д.С. Добряк., Д.І. Бабміндра. – К.: Урожай, 2006. – 336 с.
16. Семчик В.І. Земельне право України: Підручник / В.І. Семчик, П.Ф. Кулинич, М.В. Шульга. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.
17. Макконнел К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. Пер. с 13-го англ. изд. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 974 с.
18. Савченко С.В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України / С.І. Савченко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013.- № 3. – С. 53-57.
19. Кунцевич М.П. Публічні і приватні інтереси / М.П. Кунцевич // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2 (11). – С. 11-14.
20. Ільків Н.В. Публічний інтерес у земельних орендних правовідносинах / Н.В. Ільків // Зб. мат. «Діалектика публічних і приватних інтересів у державному регулюванні економіки». 8 лист. 2013 р. – Київ, 2013 – С. 70-73.
21. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности / А.Я. Курбатов. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – 212 с.
22. Шульга М.В. Публічно-правове забезпечення обігу земель сільськогосподарського призначення / М.В. Шульга // Актуальні проблеми публічного та приватного права: тез. доп. IV Мжнар. наук.-практ. конф. 25 жовт. 2013 р. – Запоріжжя, 2013. – С. 389-392.

23. Третьяк А.М. Теоретичні основи землеустрою. – К.: ІЗУ УААН, 2002. – 152 с.
24. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: теории и тенденции развития. – М., 1999. – 127 с.