

УДК 349.4

 Є.А. МАРАХІН, Інститут економіко-
правових досліджень НАН України

ОБМЕЖЕННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ЗА ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ

Ключові слова: обмеження, земельна ділянка,
цільове призначення, класифікація

Обмеження в механізмі правового регулювання відіграють впливового регулятора суспільних відносин [1]. Галузь земельного права не є виключенням. Причому, найчастіше застосування різного роду обмежень у відповідній галузі права, здійснюється саме задля забезпечення використання земельних ділянок за цільовим призначенням. Це обумовлено тим, що об'єктом земельних правовідносин є саме земельна ділянка, а відносини щодо володіння, користування, розпорядження та, у визначених законом випадках, управління землями, як вірно зазначає О.Г. Бондар, мають здійснюватись із врахуванням встановлених законодавством обмежень та забезпечення недопущення погіршення якості земель та навколишнього природного середовища в цілому [2]. Оскільки окремі категорії земель або їх частина перебувають під особливою охороною держави та належать до виключної власності Українського народу (суспільне надбання) [2, с.13], автор вірно наголошує, що цільове призначення земельної ділянки виступає обмеженням правомочності власника [2, с.14] (а також землекористувача – вид. Є.А. Марахіним).

За час становлення новітнього земельного законодавства питання обмежень в земельному праві були неодноразовим предметом наукового дослідження. Так, Д.В. Бусуйок, приділяла увагу правовому регулюванню обмеженням прав на землю в об'єктивному їх розумінні

[3], тоді як Н.В. Черкаська, досліджувала можливість обмеження суб'єктивних прав на земельні ділянки землевласників та землекористувачів [4], наукову цікавість І.В. Мироненко, викликали види обмеження права власності на землю [5; 6; 7 с.10] та ін. Не менший внесок в розкритті обмежень в земельному праві, внесли російські вчені, зокрема такі як: Т.Б. Станкевич [8], О.В. Ухлова [9] та ін. [10–12]. Крім того, серед фахівців в економічній галузі слід відзначити роботу Й.М. Дороша [13], який звернув свою увагу на розкриття окремих екологічних-економічних аспектів формування інституту обмежень при використанні земель. Втім, не дивлячись, на багатогранність розкриття аспектів обмежень в земельному праві, залишаються такі питання, які в царині науки земельного права не з'ясовувались до теперішнього часу. Одним із них є забезпечення використання земельних ділянок за цільовим призначенням за допомогою правових обмежень, що і обумовлює актуальність наукового опрацювання відповідного напрямку дослідження.

Метою цієї статті є систематизація тих обмежень прав на земельні ділянки, які спрямовані на забезпечення використання таких ділянок за цільовим призначенням.

Для досягнення цієї мети за основу можна взяти позицію І.В. Мироненка, який стверджує, що одним з найбільш фундаментальних нормативних обмежень права власності (користування – вид. Є.А. Марахіним) на землю, є вимога використання земельних ділянок за цільовим призначенням [5]. При цьому дослідник, обґрунтував, що спеціальні нормативні обмеження здійснення прав обумовлені окремими категоріями та видами земель [7, с.7, 9]. Певний інтерес представляють і ознаки нормативних обмежень, на які звертає увагу науковець, серед яких: імперативність, порядок встановлення; поширення дії на всі або достатньо широке коло відносин; відображають публічний інтерес; виникають незалежно від волі суб'єкта; та не підлягають спеціальній реєстрації.

У відповідному сенсі, слушною є думка Й.М. Дорош, який відмічає, що земельні ресурси (*як сукупність земель та земельних ділянок – вид. Є.А. Марахіним*), мають ряд властивостей і особливостей, які не залежать від системи суспільних відносин і які не притаманні іншим засобам виробництва [13, с.5]. Тому, на його думку, основна мета встановлення обмежень у використанні земель – це реалізація права людини на сприятливе для її здоров'я і добробуту довкілля через забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку, збереження якості довкілля і невиснажливе використання земельних ресурсів (формування напрямів забезпечення сталого землекористування) [13, с.6], що стосується і цільового використання земель.

Отже, забезпечення використання земельних ділянок за цільовим призначенням здійснюється завдяки встановленню спеціальних нормативних обмежень, проте види таких обмежень потребують з'ясування та систематизації.

Для цього корисною є класифікація обмежень, за способом їх встановлення, що запропонована Д.В. Бусуйок, яка угруповує їх на: а) обмеження прав на землю, способом встановлення яких є правотворча діяльність, кінцевим результатом якої є прийняття закону; б) обмеження прав на землю, способом встановлення яких є правотворча діяльність, кінцевим результатом якої є прийняття підзаконного нормативно – правового акту на основі та на виконання закону; в) обмеження прав на землю, способом встановлення яких є правотворча діяльність, кінцевим результатом якої є прийняття комплексу нормативно – правових актів, що складаються з закону та прийнятого на його основі та на його виконання підзаконного нормативно-правового акту [3, с.10]. Дослідження правотворчості всіх суб'єктів, в площині, що вивчається, надасть можливість виявити ті об'єктивні правові важелі впливу на суспільні відносин (обмежувального характеру), що забезпечують поєднання особливостей використання землі (сукупності земель та земельних ділянок) як

територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва, незалежно від суб'єктів та форми власності земельної ділянки. При цьому слід погодитись і з Т.Б. Станкевич, яка однією із передумов становлення обмежень прав на землю, називає суспільні інтереси [14, с.94], що обумовлено саме об'єктом земельних правовідносин, на що раніш зверталась увага.

Системний аналіз переважно земельного законодавства дозволяє виявити ті правові обмеження, наявність яких сприяє забезпеченню використання земельних ділянок певних категорій за цільовим призначенням, котрі можна впорядкувати, в залежності мети їх встановлення, на такі групи.

Правові обмеження першої групи сприяють збереженню розміру площ та кількості особливо цінних земельних ділянок, зокрема, законодавець запроваджує такі обмеження як, *заборони на зміну цільового призначення земельної ділянки, та (або) ландшафту (п.«г» ч.1 ст.111 ЗК України)*. Наявність такої групи підтверджується низкою положень законодавства. Так, Закон України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» [15], введено мораторій строком на п'ять років на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення (земельних ділянок зелених зон і зелених насаджень, об'єктів фізичної культури і спорту) незалежно від форми власності в містах та інших населених пунктах (ч.1 ст.1, ч.2 ст.2). Також, до 01.01.2012 р. забороняється змінювати цільове призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв) (пп.«б» п.15 Перехідних положень ЗК України).

Відповідні заборони закріплено й щодо чорноземів нееродованих несолонцюваних на

лесових породах; лучно-чорноземів незасолених несолонцюваних суглинкових ґрунтів; темно-сірих опідзолених та чорноземів опідзолених на лесах і глеюваті; бурих гірсько-лісових та дерновобуросемних глибоких і середньо глибоких; дерново-підзолистих суглинкових ґрунтів; торфовищ з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини; коричневих ґрунтів Південного узбережжя Криму; земель, наданих в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу; дернових глибоких ґрунтів Закарпаття; земель дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів; земель природно-заповідного фонду; земель історико-культурного призначення (ч.1 ст.150 ЗК України).

До другої групи, доцільно віднести, правові обмеження для запобігання необґрунтованої зміни цільового призначення земельних ділянок за волею власників (землекористувачів), серед яких:

а) закріплення виключних підстав зміни цільового призначення окремих земель (земельних ділянок), наприклад, зміна цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення, дозволяється у разі: реалізації проектів комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду; відчуження земельних ділянок рекреаційного призначення для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності; будівництва об'єктів містобудування тощо (ч.2 ст.1 Закону України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах»); зміна особливо цінних земель, що перебувають в державній або комунальній власності, може змінюватись задля будівництва об'єктів загальнодержавного значення, доріг, ліній електропередачі та зв'язку, трубопроводів, осушувальних і зрошувальних каналів, геодезичних пунктів, житла, об'єктів соціально-культурного призначення, нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією (ч.2 ст.150 ЗК України). Зміна

цільового призначення будь-яких земель сільськогосподарського призначення допускається лише за умови обґрунтування доцільності такої зміни в порядку, визначеному законом (ч.2 ст.36 Закону України «Про охорону земель» [16]). Аналогічні положення встановлено і для забезпечення незмінності цільового призначення земельної ділянки, переданої для будівництва автомобільних доріг (ч.1 ст.5 Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» [17]).

б) введення додаткових землевпорядних вимог, свідченням існування яких може бути ч.4 ст.24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [18], в якій зазначається що зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території забороняється;

в) закріплення додаткових зобов'язань для суб'єктів, на користь яких здійснюється зміна цільового призначення земельних ділянок, що використовуються як основний засіб виробництва. Так, при вилученні (викупі) сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, перелогів, пасовищ) та лісових угідь (вкритих лісовою рослинністю земель, не зімкнутих лісових культур, лісових розсадників, плантацій, рідколісся, згарищ, тощо), що є основним засобом виробництва в сільському і лісовому господарстві, для використання їх у цілях, не пов'язаних з веденням сільського та лісового господарства, юридичні і фізичні особи зобов'язані здійснити відшкодування втрат зазначених земель згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» [19] (ч.9 ст.123, ч.3 ст.161, ст.207 ЗК України).

Третю групу обмежень об'єднують ті, що запобігають зниженню якісних властивостей земельних ділянок у разі шкідливого антропогенного впливу при забезпеченні суспільних інтересів:

а) встановлення обмеженого режиму господарської діяльності на земельних ділянках

(або територіях), зокрема, встановлення режиму обмеженої господарської діяльності, повинен передбачатись на природоохоронних територіях (прибережних захисних смугах, на землях (та охоронних зонах) природоохоронного рекреаційних та історико-культурного призначення); техногенно-забруднених землях; смугах відведення; при аеродромній території, прикордонній смузі, охоронних зонах залізничного транспорту, магістральних теплових мереж та об'єктів енергетики (магістральних трубопроводів), санітарно-захисних зонах об'єктів енергетики, спеціальних зонах об'єктів енергетики тощо (ч.1, ст.61, ч.1 ст.63, ч.2 ст.72, п.«д» ч.1 ст.111, частини 1–2 ст.115, ст.162, ст.169, ст.184 ЗК України, ст.6 Закону України «Про залізничний транспорт» [20], ч.2 ст.14, статті 16, 39, ч.2 ст.55 Закону України «Про природно-заповідний фонд», постанова Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим» [21], ст.3 Закону України «Про використання земель оборони» [22], статті 18–24, 32–34 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» [23], статті 8, 9, 11, 14 Закону України «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів» [24], ст.50 Закону України «Про охорону земель»).

б) закріплення умов щодо наявності спеціальних знань при використанні земельних ділянок певного цільового призначення, прикладом наявності яких є норма, що спрямована на забезпечення охорони земель сільськогосподарського призначення та недопущення зниження їх якісних властивостей шляхом надання земельних ділянок для ведення фермерського господарства виключно тим особам, які підтверджують досвід роботи у сільському господарстві (в установленому порядку) або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (ч.2, 3 ст.7 Закону України «Про фермерське господарство» [25]);

в) заборона запровадження окремих видів діяльності на земельних ділянках (або територіях), що не сумісна з їх цільовим призна-

ченням (або метою встановлення (створення) (п.«в» ч.1 ст.111 ЗК України). Їх наявність слідує із наступних положень: на землях оздоровчого призначення забороняється діяльність, що суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на природні лікувальні властивості цих земель (ч.1 ст.48 ЗК України); у межах округу санітарної (гірничо-санітарної) охорони забороняються діяльність, несумісна з охороною природних лікувальних властивостей і відпочинком населення (ч.3 ст.48 ЗК України); на землях природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного або історико-культурного призначення забороняється будь-яка діяльність, яка негативно впливає або може негативно впливати на стан природних та історико-культурних комплексів та об'єктів чи перешкоджає їх використанню за цільовим призначенням (ч.3 ст.7, ст.9, ст.16 Закону України «Про природно – заповідний фонд», ч.2 ст.54 ЗК України); на землях сільськогосподарського призначення може бути обмежена діяльність щодо: вирощування певних сільськогосподарських культур, застосування окремих технологій їх вирощування або проведення окремих агротехнічних операцій; розорювання сіножатей, пасовищ; використання деградованих, малопродуктивних, а також техногенно-забруднених земельних ділянок; необґрунтованого інтенсивного використання земель (ч.3 ст.37 Закону України «Про охорону земель»).

г) обмеження забудови земельної ділянки (ч.4 ст.136, ч.2 ст.137 ЗК України), що спрямовані на збереження якості земельних ділянок, зменшуючи на них антропогенний вплив, завдяки закріпленню переліку об'єктів, що забороняється розміщувати на земельних ділянках окремого цільового призначення (або тих, що розташовані в межах певних територій). Так, наприклад, в межах охоронних зон магістральних трубопроводів заборонено споруджувати житлові, громадські та дачні будинки (у межах охоронних зон магістральних трубопроводів); розміщувати автозаправні та автогазозаправні станції і склади пально-

мастильних матеріалів; будувати гаражі та автостоянки, садові та дачно-садові споруди, автомобільні дороги I–V категорії та залізниця; розміщувати спортивні майданчики, стадіони, ринки, зупинки громадського транспорту; будувати огорожі для відокремлення приватних земельних ділянок, лісових масивів, садів, виноградників тощо; зберігати сіно і солому, розбивати польові стани і табори для худоби, тощо. (п.11 Правил охорони магістральних трубопроводів). Аналогічні обмеження (у вигляді зазначених заборон) передбачені і для використання земельних ділянок у межах санітарно-захисних зон електричних мереж (ч.1 ст.32 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів») та у межах охоронних зон об'єктів енергетики (ч.2 ст.32 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів»).

Таким чином, роблячи підсумок дослідження правових обмежень використання земельних ділянок певних категорій, можна стверджувати, наступне.

1. Правові обмеження використання земельних ділянок є важливим засобом забезпечення дотримання (збереження) цільового призначення земель, оскільки метою їх встановлення є: 1) збереження розміру площ та кількості особливо цінних земельних ділянок, 2) запобігання необґрунтованій зміні цільового призначення земельних ділянок за волею власників (землекористувачів), 3) запобігання зниження якісних властивостей земельних ділянок у разі шкідливого антропогенного впливу у поєднанні із суспільними інтересами.

2. Правові обмеження, що сприяють забезпеченню використання земельних ділянок певних категорій за цільовим призначенням, в залежності від мети їх встановлення, можна поділити на три групи:

1) заборони на зміну цільового призначення земельної ділянки, та (або) ландшафту;

2) закріплення виключних підстав зміни цільового призначення окремих земель (земельних ділянок); введення додаткових землев-

порядних вимог; закріплення додаткових зобов'язань для суб'єктів, на користь яких здійснюється зміна цільового призначення земельних ділянок, що використовуються як основний засіб виробництва);

3) встановлення обмеженого режиму господарської діяльності на земельних ділянках (або територіях); закріплення умов щодо наявності спеціальних знань задля використання земельних ділянок певного цільового призначення; заборона запровадження окремих видів діяльності на земельних ділянках (або територіях), що не сумісна з їх цільовим призначенням (або метою встановлення (створення); обмеження забудови земельної ділянки).

Такий перелік правових обмежень потребує закріплення за законодавчому рівні, на конкретизацію чого доцільно спрямувати подальші дослідження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мічурін Є. О. Правова мета встановлення обмежень майнових прав фізичних осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pib/2010_4/PB-4/PB-4_48.pdf.

2. Бондар О. Г. Земля як об'єкт права власності за земельним законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О. Г. Бондар ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 20 с.

3. Бусуйок Д. В. Правове регулювання обмежень прав на землю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Д. В. Бусуйок ; НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005. – 20 с.

4. Черкаська Н. В. Обмеження прав на земельні ділянки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н. В. Черкаська ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 19 с.

5. Мироненко І. В. Види обмежень права власності на землю / І. В. Мироненко [Елект-

ронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/apvchzu/200820/authors/myronenko.pdf.

6. Мироненко І. В. Межі здійснення суб'єктивного права власності / І. В. Мироненко // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2004. – Вип. 12. – С. 112–117.

7. Мироненко І. В. Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / І. В. Мироненко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2008. – 19 с.

8. Станкевич Т. Б. Ограничения права собственности на земельные участки : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Т. Б. Станкевич. – Краснодар, 2003. – 26 с.

9. Ухлово Е. В. Экологические ограничения прав граждан на землю в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / Е. В. Ухлово. – М., 2011. – 27 с.

10. Аккуратов И. Ю. К вопросу об ограничениях и обременениях права собственности / И. Ю. Аккуратов, Н. М. Коршунов, А. А. Хореев // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 68–72.

11. Сидоренко А. Ю. Актуальные проблемы правового регулирования ограничений (обременений) в земельном праве / А. Ю. Сидоренко // Юрист. – 2000. – № 11. – С. 26–35.

12. Камышанский В. П. Ограничения права собственности : автореф. дис. на соискание учен. степени докт. юрид. наук / В. П. Камышанский. – СПб., 2000.

13. Дорош Й. М. Еколого-економічні основи формування інституту обмежень та обтяжень при використанні земель : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук :

спец. 08.00.06 / Й. М. Дорош ; Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2007. – 21 с.

14. Мічурін Є. О. Обмеження майнових прав фізичних осіб (теоретико-правовий аспект) : монографія / Є. О. Мічурін. – Х. : Юр-світ, 2008. – 482 с.

15. Закон України «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» : від 17.03.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1153.

16. Закон України «Про охорону земель» : від 19.06.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

17. Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» : від 14.12.1999 р. // ВВР України. – 2000. – № 3. – Ст. 21.

18. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» : від 17.02.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735.

19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» : від 17.11.1997 р., № 1279 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 47. – Ст. 40.

20. Закон України «Про залізничний транспорт» : від 04.07.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 40. – Ст. 183.

21. Постанова Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим» : від 27.07.1998 р., № 1147 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 33.

22. Закон України «Про використання земель оборони» : від 27.11.2003 р. // ВВР України. – 2004. – № 14. – Ст. 209.

23. Закон України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» : від 9.07.2010 р. // ВВР України. – 2011. – № 1. – Ст. 1.

24. Закон України «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів» : від 17.02.2011 р. // Офіцій-

ний вісник України. – 2011. – № 22. – Ст. 898. | дарство» : від 19.06.2003 р. // ВВР України. –
 25. Закон України «Про фермерське госпо- | 2003. – № 45. – Ст. 363.

Марахін Є. А. Обмеження як засіб забезпечення використання земельних ділянок за цільовим призначенням / Є. А. Марахін // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 639–645 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12meazsr.pdf>

Розглянуто забезпечення використання земельних ділянок по цільовому призначенню за допомогою правових обмежень. Систематизовані обмеження, які встановлені законодавством, проведений їхній аналіз, розкрито зміст, а також розроблена їхня класифікація, з пропозицією наступного закріплення на законодавчому рівні.

Марахин Е.А. Ограничение как средство обеспечения использования земельных участков по целевому назначению

Рассмотрено обеспечение использования земельных участков по целевому назначению при помощи правовых ограничений. Систематизированы ограничения, которые установлены законодательством, проведен их анализ, раскрыт смысл, а также разработана их классификация, с предложением последующего закрепления на законодательном уровне.

Marakhin E.A. Limit the Way to Ensure the Use of the Land for the Intended Purpose

The article is devoted to ensuring the use of land for specific purposes by legal restrictions. In a systematic restrictions established by the legislation, their analysis, reveal the meaning, and developed a classification, with a proposal to further consolidate the legislative level.

Форум права Форум