

ОСОБЛИВОСТІ МЕТОДОЛОГІЧНОГО ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ У ВИКОРИСТАННІ ЗЕМЕЛЬ І ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

*Третяк А.М., доктор економічних наук, професор, член-кореспондент
НААН, Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління
Мінприроди України*

*Дорош Й.М. доктор економічних наук, доцент
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: tretyak2@ukr.net*

Розкрито особливості методологічного процесу формування обмежень у використанні земель і земельних ділянок на сучасному етапі розвитку земельних відносин в Україні. Запропоновано інституціональну схему методологічного процесу.

***Ключові слова.** Обмеження у використанні земель, типи землекористування, режим землекористування*

Постановка проблеми.

Статтею 3 Закону України «Про охорону земель» визначено принципи державної політики у сфері охорони земель, до яких віднесено [1]:

– забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу;

– пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу й основного засобу виробництва;

– відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель;

– нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси;

– поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель;

– публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель.

Наявність загальнодержавних, колективних (територіальних) і індивідуальних (особистих) земельних інтересів і земельних потреб вимагає сукупності правових форм регулювання земельних відносин. Правові форми реалізації земельних інтересів постійно вдосконалюються в напрямку найбільш оптимального відображення інтересів відповідних суб'єктів. Ці положення мають враховуватися при формуванні обмежень у використанні земель, обтяжень прав на земельну ділянку. Разом з тим, земельний інтерес є різновидом екологічного інтересу, що вимагає розроблення узгоджених підходів до формування екологічних обмежень, які більше стосуються режиму використання земель. Актуальність

даного дослідження обумовлена також порівняно недавнім введенням категорії «обмеження у використанні земель» в земельному законодавстві України.

Метою статті є дослідження особливостей методологічного процесу формування обмежень у використанні земель і земельних ділянок на сучасному етапі розвитку земельних відносин в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Світове земельне законодавство і практика регулювання земельних відносин сформували певні положення і вимоги до формування обмежень у використанні земель і обтяжень прав власників землі. Їх систематизація дозволить покращити процес регулювання правового режиму землекористування із запровадженням приватної форми власності на землю в Україні. Разом з тим, сутність обмежень у використанні земель, обтяжень прав на земельні ділянки полягає в узгодженні земельних інтересів та земельних потреб, які виникають у процесі регулювання земельних відносин та встановлення режиму землекористування на різних ієрархічних рівнях.

Тому при формуванні обмежень у використанні земель, обтяжень прав на земельні ділянки слід дотримуватися таких принципів:

- забезпечення безпеки держави;
- поєднання державних і місцевих інтересів;
- обґрунтованості;
- досягнення збалансованого співвідношення економічних та екологічних інтересів суспільства;
- забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Об'єктивність земельних інтересів зумовлена загальною взаємодією

людини або колективного утворення з природним середовищем. Будь-яка свідома діяльність людей як соціальних суб'єктів, що володіють землею, в усіх випадках має за свою мету задоволення певних земельних та інших інтересів у суспільному житті. Саме цілеспрямована діяльність будь-якого індивіда стимулюється реалізацією його конкретних інтересів. Об'єктивно функціонуючою формою реалізації земельних інтересів таких соціальних суб'єктів фактично виступають існуючі суспільні земельні відносини, без яких неможливо реалізувати земельні інтереси. За загальним правилом, за межами суспільних відносин соціальні суб'єкти не зможуть спілкуватися між собою. Тому суспільні земельні відносини, як форму реалізації земельних інтересів необхідно розуміти в аспекті відносин, які забезпечують реалізацію земельних інтересів у процесі спілкування соціальних суб'єктів між собою.

Отже, правові форми реалізації земельних інтересів є динамічними, тому вони повинні постійно вдосконалюватися в напрямку найбільш оптимального відображення земельних інтересів відповідних суб'єктів. Ці положення формують сутність обмежень у використанні земель та обтяжень прав на земельні ділянки і мають враховуватися при їх формуванні.

Обмеження у використанні земель поділяються на дві групи – *фізичні* та *управлінські*. Фізичні обмеження - це вузькі місця, які не сприяють підвищенню ефективності системи землета природокористування. Водночас, управлінські обмеження – це стереотипи і переконання, що не підлягають сумніву, які об'єднують від 80 до 95 % усіх обмежень. Існує декілька типів обмежень в системі землета природокористування, до яких віднесено:

обмеження за наявністю потенціалу, обмеження за суспільними інтересами, обмеження за часом виконання і обмеження ринком (збалансування між попитом і пропозиціями).

Оскільки режим землекористування взаємопов'язаний із обмеженнями у використанні земель та інших природних ресурсів, в основу класифікаційних критеріїв щодо обмежень пропонується покласти просторову організацію, яка формується природокористуванням щодо структури господарства, на основі якої об'єднуються різні функціональні види і типи землекористування, мають загальні тенденції при експлуатації природних ресурсів, використанні та охорони земель. При цьому розглядаються пріоритетні (провідні) природні ресурси, які визначають розвиток землекористування території, напрямки господарської діяльності регіону. Поряд з пріоритетними (паливно-енергетичними, ґрунтово-земельними, водними, біологічними, мінеральними) ресурсами для кожного виду і типу землекористування характерні свої поєднання.

Під типом землекористування нами розуміється основний напрямок у використанні земельних і перетворенні природних ресурсів. Вид землекористування – це сукупність типів землекористування, що мають схожу інтенсивність використання земельних та інших природних ресурсів, перетворення природного середовища, а саме яка визначає інтенсивність речовинно-енергетичних потоків в системі «природа-населення-господарство». У цьому зв'язку можна виділити дві групи природно-ресурсного землекористування: а) ресурсоспоживаючу (яка змінює або руйнує) і б) ресурсозберігаючу, «ощадливу» [2].

Поділ цих груп умовний. До першої групи віднесено такі види землекористування: *фонове, багатосередкове й осередкове*, а до другої – *дисперсне (ощадливе)*. На регіональному та територіальному рівнях землекористування найбільш яскраво представлено фонове природокористування, яке взаємопов'язане з зональними особливостями ландшафтів. Для фонового природокористування пріоритетними можуть вважатися біологічні, земельні, водні ресурси і т.д. **Фонове** землекористування поділяється на типи, до яких віднесено: *сільськогосподарський, лісгосподарський, традиційний, ресурсно-промисловий і сільбищний (сільський)* [3, с. 12-13].

Сільськогосподарський тип землекористування поділяється на підтипи: польовий, ґрунтозахисний, спеціальний і т.д. До фонового відноситься й традиційне землекористування, засноване на господарській діяльності, пов'язаній з використанням переважно ґрунтово-біологічних ресурсів. Воно, як правило, максимально адаптоване до місцевих природних умов, і, тим самим вважається основою традиційної культури й способу життя людей. У традиційному природокористуванні вирізняють підтипи, до яких віднесено: а) сільськогосподарське екстенсивне землеробство, екстенсивне тваринництво з використанням природних пасовищ; б) риболовство річкове і морське; в) збирання: заготівля, консервування ягід, грибів, горіхів, харчових і лікарських природних рослин; г) полювання. *Ресурсно-промислове* землекористування в цілому нагадує за своєю структурою традиційне, однак відрізняється від нього своєю інтенсивністю, що може спричинити деградацію земель та завдавати шкоду природно-

му середовищу. У кожному регіоні, як правило, виділяється один провідний макротип землекористування, що займає значні території, інші представлені фрагментарно. Так, наприклад, сільськогосподарський тип землекористування поєднується з фрагментами лісогосподарського чи навпаки. У окремих регіонах і районах можливі різні варіації провідних типів фонового землекористування, наприклад, поєднання сільськогосподарського і лісогосподарського, лісогосподарського та ресурсно-промислового і т.д.

На відміну від фонового, *багатоосередкове* землекористування, яке поєднується з фоновим, значно перевершує його за інтенсивністю речовинно-енергетичних потоків. Багатоосередковий вид територіальної організації землекористування характеризується груповим типом розміщення виробництв, що використовують і переробляють природні ресурси в значних обсягах. При цьому відбувається руйнування земельного покриву, забруднення природного середовища. Багатоосередковий вид територіальної організації землекористування поділяється на типи: промисловий, транспортний, енергетичний, сільбищний (міський), оборонний. Такий вид землекористування характерний для Донецької, Запорізької та інших областей.

До *ресурсозберігаючого* («ощадливого») землекористування відноситься *дисперсний* вид, для якого пріоритетними є рекреаційні і біологічні ресурси. Дисперсне землекористування засноване на господарській діяльності, орієнтованій на збереження природного середовища високої якості. Виділяють три типи дисперсного землекористування – природоохоронне, рекреаційне і оздоровче, які характеризуються особливими якістьми використовуваних ресурсів. Для природоохоронного зем-

лекористування характерні природна еволюція компонентів природного середовища, відсутність помітного впливу антропогенної діяльності. Цей тип землекористування представлено мережею особливо охоронюваних природних територій природно-заповідного фонду. В кожному з типів землекористування виділяються підтипи, які дозволяють ранжувати й класифікувати типи і види *територіальних обмежень у використанні земель*.

Для забезпечення формування структури землекористування в Україні, яка відповідатиме вимогам екологічної безпеки, пропонується концептуальний підхід до створення системи еколого-економічного регулювання землекористування, в основі якої лежать наступні положення [3, 4].

1) Питання охорони природи в умовах функціонування ринку нерозривно пов'язані з регулюванням землекористування і можуть вирішуватися методами земельної та містобудівної політики.

2) Питання збереження природно-ресурсного та екологічного потенціалу також пов'язані з підвищенням ефективності використання земель, що виражається в збільшенні віддачі (*доходів держави, місцевих громад*) від використання інвестиційно привабливих земель, збереженням потенціалу цінних природних територій, естетично і історично привабливих ландшафтів і природних об'єктів, є культурною і природною спадщиною.

3) В умовах ринкових відносин основними критеріями ефективності використання земель та збереження цінних природних територій є ринкова вартість землі і загальна економічна цінність земельних та інших природних ресурсів територій, а також потенційні збитки спільнот, різного

рівня, викликані заповіданням екологічної шкоди. Для їх визначення потрібно розвиток методології оцінки землі та інших природних ресурсів і екологічних функцій екосистем.

4) Умови використання земель, в тому числі що знаходяться в приватній власності, повинні бути жорстко обмежені вимогами охорони природи і збереження добробуту людей, що проживають на певній території.

5) Домагатися поставлених цілей екологічно орієнтованої земельної політики, в умовах ринку можна економічними методами, заснованими на встановленні земельних платежів, адекватних земельній ренті, ренті від використання асиміляційного потенціалу (*плата за забруднення*) та відшкодування заподіяної екологічної шкоди.

Основними принципами формування системи еколого-економічного регулювання землекористування є:

- регулювання землекористування методами ринкового характеру - введення податків, штрафів, економічних санкцій або пільг;

- регулювання землекористування жорсткими адміністративними нормами і правилами - встановлення обмежень щодо використання певних територій, наприклад, заборона будівництва, вирубки дерев та ін.;

- поєднання ринкових та адміністративних методів регулювання землекористування.

Для ефективного запровадження ринкових та адміністративних методів регулювання землекористування, основними елементами системи еколого-економічного регулювання є:

- екологічні вимоги і обмеження при здійсненні розвитку найбільш інвестиційно привабливих територій;

- зонування земель за типами (підтипами) землекористування і те-

риторіальне планування використання земель різних категорій.

Для системного забезпечення врахування земельних інтересів держави, територіальних громад, громадян та бізнесу виділяють три ієрархічні рівні територіальної організації землекористування, для яких характерні свої методологічні підходи щодо процесу формування обмежень у використанні земель і земельних ділянок (рис. 1).

Таким чином, територіальні обмеження у використанні земель, їх склад, зони територій, на яких вони встановлюються, знаходяться в прямій залежності від категорії, типу (підтипу) землекористування, наявності режимотворюючих природних ресурсів або об'єкту, його призначення, параметрів і ступеня впливу на довкілля, перспективного планування використання земель та інших зобов'язань.

Разом з тим, обмеження у використанні земельних ділянок, їх склад, зони територій, на яких вони встановлюються, знаходяться в прямій залежності від територіальних обмежень і додатково від цільового призначення, функціонального та дозволеного використання ділянки.

Враховуючи зазначене, територіальні обмеження у використанні земель, являють собою додаткове регламентування режиму землекористування. Відповідно перелік вимог (*регламентів землекористування*), що пов'язані із обмеженнями у використанні земель, встановлюються поза залежністю прав на земельну ділянку. Разом з тим, обмеження у використанні земельних ділянок можуть включати і обмеження прав на її використання, зокрема: заборона на зміну цільового призначення земельної ділянки, умови розпочати і завершити будову або освоєння земельної ділянки протягом визначеного терміну

за узгодженням у встановленому порядку проектом тощо. Такі особливості методологічного підходу до формування обмежень у використанні земель та земельних ділянок, обумовлюють необхідність розроблення індивідуальних підходів до їх класифікації.

Висновок.

Режим землекористування взаємопов'язаний із обмеженнями у використанні земель та інших природних ресурсів, що обумовлює покласти в основу класифікаційних критеріїв щодо обме-



Рис. 1. Логічно-смыслова інституціональна схема методологічного процесу формування обмежень у використанні земель і земельних ділянок

жень просторову організацію, яка формується природокористуванням щодо структури господарства, на основі якої об'єднуються різні функціональні види і типи землекористування які мають загальні тенденції при експлуатації природних ресурсів, використанні та охорони земель. У цьому зв'язку пропонується виділити дві групи природно-ресурсного землекористування: а) *ресурсоспоживаючу* (яка змінює або руйнує) і б) *ресурсозберігаючу*, «ощадливу». Для переходу від загального (*території*) до конкретного (*земельної ділянки*) формування режиму землекористування запропонована *інституціональна схема методологічного процесу* формування обмежень у використанні земель і земельних ділянок.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року N 962-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page>.
2. Дорош Й.М., Дорош О.С. Теоретико-методологічні засади формування обмежень у використанні земель та обтяжень прав на земельні ділянки: [монографія] / Й.М. Дорош, О.С. Дорош. – Херсон: Гринь Д.С., 2016. 606-с.
3. Дорош Й.М., Купріянич І.П. Проблемні аспекти розроблення проектів землеустрою щодо встановлення меж обмежень у використанні земель та їх режимотворюючих об'єктів / Й.М. Дорош, І.П. Купріянич // *Землеустрій, кадастр і моніторинг земель*. – 2016. - № 4. – С. 11 – 18.
4. Третяк А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування: Монографія. – К.: ЗАТ «ВІПОЛ», 2012. – 438 с.

References

1. Law of Ukraine “On Land Protection” of June 19, 2003 N 962-IV [electronic re-

source] - Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page>.

2. Dorosh Y., Dorosh O. Theoretical and methodological principles of land use restrictions and encumbrances of land rights forming: [monograph] / Y. Dorosh, O. Dorosh. – Kherson: Hrin D., 2016. 606 p.
3. Dorosh Y., Kupriyanych I. Problematic aspects of land use projects development to establish limits of restrictions in land use / Y. Dorosh, I. Kupriyanych, Land management, cadastre and land monitoring. - 2016. - № 4. – p. 11-18.
4. Tretiak A. Land use ecology: theoretical and methodological bases of formation and administration: Monograph. - K.: JSC “VIPOL”, 2012. – 438 p.

Tretyak A., Dorosh Y.

PECULIARITIES OF METHODOLOGICAL PROCESS OF FORMING RESTRICTIONS IN LAND USE

The peculiarities of the process of forming of methodological restrictions in land use at the current stage of development of land relations in Ukraine are identified. Institutional scheme of methodological process is proposed.

Keywords. *restrictions on land use, types of land use, land-use regime*

Третяк А.Н., Дорош И.М.

ОСОБЕННОСТИ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ ОБРЕМЕНЕНИЙ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬ И ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Раскрыты особенности методологического процесса формирования обременений в использовании земель и земельных участков на современном этапе развития земельных отношений в Украине. Приведена институциональная схема методологического процесса.

Ключевые слова: *обременения в использовании земель, типы землепользования, режим землепользования.*