

DOI: 10.32347/2786-7269.2024.10.498-506

УДК 332.5

к.т.н., доцент **Михальова М.Ю.**,
mykhalova.myu@knuba.edu.ua, ORCID: 0000-0002-2242-5507,
Київський національний університет будівництва і архітектури

ПРИНЦИПИ ВСТАНОВЛЕННЯ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Одним із найважливіших механізмів забезпечення ефективного та сталого використання земельних ресурсів є планування землекористування. Однією зі складових планування землекористування є поділ території на різні зони з визначеними регламентами та обмеженнями щодо використання земель. Метою даної статті є аналіз існуючих принципів земельного законодавства, землеустрою, просторового розвитку, охорони навколишнього природного середовища, ведення кадастрових систем та їх систематизації для встановлення обмежень щодо використання земель. На основі проведеного аналізу, систематизовано принципи щодо формування обмежень у використанні земель.

Ключові слова: обмеження щодо використання земель; планування землекористування; земельні ресурси; принципи

Одним із найважливіших механізмів забезпечення ефективного та сталого використання земельних ресурсів є планування землекористування. Землекористування є сталим, якщо воно здатне забезпечити задоволення поточних і майбутніх економічних, соціальних, екологічних і культурних потреб і підтримує цілісність екосистем та біологічне різноманіття. Однією зі складових планування землекористування є поділ території на різні зони з визначеними регламентами та обмеженнями щодо використання земель.

Світова практика регулювання землекористування ілюструє застосування загальних правил, спрямованих на забезпечення його сталості [1,2,3,6,10]. Проте, ці правила, хоча і мають загальну спрямованість на підвищення ефективності, гарантованості прав та екологічну стійкість, мають різну юридичну силу у різних країнах [4-7,11,12]. Однак, їх аналіз та систематизація дозволить удосконалити процес регулювання землекористування в Україні.

У сучасному світі, де швидкість змін і складність процесів зростають з кожним днем, важливо розуміти принципи, що лежать в основі ефективного управління земельними ресурсами і слугують фундаментом для системи управління в цілому і мають вплив на вирішення окремих вагомих земельних питань, наприклад формування обмежень щодо використання земель.

Постановка проблем. У сучасному світі вагомість встановлення обмежень у використанні земель визначається їх значенням для збереження природних ресурсів, забезпечення безпеки населення, сталого розвитку територій та захисту прав власників і користувачів земель. З урахуванням розвитку інформаційних технологій та постійної трансформації нормативно-правового регулювання технологіям встановлення обмежень властиві зміни. Якщо принципи використання земель чітко визначені, то всі зміни повинні бути спрямовані на їх реалізацію. Проте, незважаючи на важливість питань обмежень, існують різні методи, які можуть не кореспондуватися між собою. Відсутність єдиного підходу та чітких рекомендацій до формування обмежень щодо використання земель може призвести до неефективного використання земельних ресурсів, порушення прав власників/користувачів, екологічного дисбалансу територій та затримок у реалізації проєктів.

Метою даної статті є аналіз існуючих принципів земельного законодавства, землеустрою, просторового розвитку, охорони навколишнього природного середовища, ведення кадастрових систем та їх систематизації для встановлення обмежень щодо використання земель.

Виклад основного матеріалу.

В роботі досліджені публікації закордонних авторів, в яких визначені принципи управління земельними ресурсами та планування землекористування [3,4,6,10,11]. Подальший перелік принципів є результатом аналізу та систематизації:

1. *Збалансованість та сталість.* Рішення стосовно використання земель мають враховувати екологічні, соціальні, культурні та економічні цінності, щоб забезпечити максимальну вигоду для нинішнього та майбутніх поколінь.

2. *Відповідальність та оперативність.* Рішення ухвалюються з урахуванням принципів раціонального природокористування, коли вся спільнота бере на себе відповідальність за прийняті рішення. Політика й управління земельними ресурсами адаптуються до нових даних та змін у екологічних, економічних і соціальних умовах.

3. *Повага.* При прийнятті рішень визнаються і поважаються законні права мешканців і власників/користувачів.

4. *Партисипативність.* Рішення щодо використання земельних ресурсів повинні прийматися, в першу чергу, мешканцями. Громади та мешканці в усіх регіонах мають можливість конструктивно брати участь у прийнятті рішень щодо землекористування та вносити свій внесок у цей процес. Планування, реалізація планувальних заходів та інші питання управління є спільною відповідальністю. Рішення приймаються в координації з відповідними

департаментами та зовнішніми організаціями і установами, які несуть відповідальність прийняття управлінських рішень.

5. *Справедливість та рівноправ'я.* Заходи планування спрямовані на рівномірний розвиток регіонів і територіальних громад, створення можливостей для отримання доходів і відповідальність за запроваджені ініціативи. Планування землекористування має ґрунтуватися на диференціації зацікавлених сторін та гендерній рівності.

6. *Прозорість та підзвітність.* Процеси прийняття рішень щодо управління земельними ресурсами є чіткими, прозорими, послідовними та зрозумілими.

Важливе значення для поставлених завдань відіграли положення викладені Федеральним міністерством економічного співробітництва та розвитку Німеччини у посібнику «Планування землекористування: Концепції, інструменти та застосування», де також були розглянуті основні принципи планування землекористування [8].

Окрім наведених вище принципів, суттєвий акцент зроблений на юридично визначених правилах землекористування:

1. *Юридична обов'язковість.* Результатом планування землекористування має бути юридично обов'язковий план землекористування та/або юридично обов'язкові правила. Офіційне визнання плану землекористування або правил землекористування має вирішальне значення для його реалізації.

2. *Реалістичність і орієнтованість.* Планування землекористування має бути реалістичним і орієнтованим на місцеві умови. До місцевих умов має бути адаптований проектні рішення. Методи їх реалізації також повинні відповідати економічним і соціальним можливостям місцевого населення та організаційним і технічним ресурсам органів місцевого самоврядування.

3. *Зрозумілість і простота.* Розробка планів ґрунтується на доступній, чіткій та прозорій методології.

4. *Мінімізація витрат і оптимізація даних.* Запобігання збору непотрібних даних, виключають створення «кладовищ даних», а оптимізація проектних рішень зменшення трудових і фінансових витрат.

5. *Мінімізація конфліктів.* Планування землекористування враховує традиційні стратегії вирішення проблем і конфліктів. Громади мають свій власний спосіб вирішення проблем і розв'язання конфліктів, пов'язаних із землекористуванням. У процесі планування землекористування такі механізми мають бути визнані, зрозумілі та взяті до уваги.

В роботі також досліджені принципи встановлені в українському законодавстві. В Україні до загальноправових принципів відносять принципи: а) демократизму; б) законності; в) гуманізму; г) рівності всіх перед законом;

д) взаємної відповідальності держави та особи; е) втілення соціальної справедливості. Разом із загальними принципами права існують міжгалузеві та галузеві принципи права.

Законодавство України щодо встановлення обмежень у використанні земель передбачає регулювання різних аспектів землеустрою та містобудування. Основними законодавчими актами, що визначають обмеження на використання земель можна вважати: Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Закони України: "Про охорону земель", "Про регулювання містобудівної діяльності", "Про природно-заповідний фонд України", "Про охорону культурної спадщини".

Враховуючи розгалуженість законодавства щодо встановлення обмежень, автором було проаналізовано принципи земельного законодавства, землеустрою, охорони навколишнього природного середовища, просторового планування, ведення кадастрових систем тощо, врегульовані законодавством [13-16].

Земельне законодавство базується на таких принципах: поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; невтручання держави в здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; забезпечення раціонального використання та охорони земель; забезпечення гарантій прав на землю; пріоритету вимог екологічної безпеки [13].

Землеустрій базується на таких принципах: дотримання законності; забезпечення науково обґрунтованого розподілу земельних ресурсів між галузями економіки з метою раціонального розміщення продуктивних сил, комплексного економічного і соціального розвитку регіонів, формування сприятливого навколишнього природного середовища; організації використання та охорони земель із врахуванням конкретних зональних умов, узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства, які забезпечують високу економічну і соціальну ефективність виробництва, екологічну збалансованість і стабільність довкілля та агроландшафтів; створення умов для реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами їхніх конституційних прав на землю; забезпечення пріоритету сільськогосподарського землеволодіння і землекористування; забезпечення пріоритету вимог екологічної безпеки, охорони земельних ресурсів і відтворення родючості ґрунтів, продуктивності земель сільськогосподарського призначення, встановлення режиму

природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення; відкритості та доступності документації із землеустрою, публічності її погодження та затвердження [16].

Оскільки обмеження щодо використання земель є об'єктом Державного земельного кадастру, а також беручи до уваги, що Законом «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» визначені набори (види) геопросторових даних, серед яких зазначені територіальні зони, зони регулювання, обмеження у використанні земель та об'єкти всесвітньої спадщини, їх території та буферні зони, об'єкти культурної спадщини, функціональні та охоронні зони об'єктів природно-заповідного фонду, зони надзвичайної екологічної ситуації, деградовані землі тощо, було також проаналізовано принципи створення та ведення інформаційних систем на національних геопорталів.

Державний земельний кадастр базується на таких основних принципах: обов'язковості внесення до Державного земельного кадастру відомостей про всі його об'єкти; єдності методології ведення Державного земельного кадастру; об'єктивності, достовірності та повноти відомостей у Державному земельному кадастрі; внесення відомостей до Державного земельного кадастру виключно на підставі та відповідно до цього Закону; відкритості та доступності відомостей Державного земельного кадастру, законності їх одержання, поширення і зберігання; безперервності внесення до Державного земельного кадастру відомостей про об'єкти Державного земельного кадастру, що змінюються; документування всіх відомостей Державного земельного кадастру [15,17].

Висновки. На основі проведеного аналізу, оцінюючи вищезазначене, автором систематизовано принципи щодо формування обмежень у використанні земель, основними з яких є:

Об'єктивність та відкритість. Встановлення обмежень має ґрунтуватися на принципах прозорості і підзвітності, що забезпечує довіру до органів влади, які повинні приймати обґрунтовані управлінські рішення.

Гарантування та захист прав власності/користування. Оскільки обмеження є втручанням в майнові права землевласників/користувачів, то при їх встановленні необхідно забезпечувати захист прав власності, не дозволяючи свавільне або безпідставне їх обмеження.

Орієнтованість на збереження природних ресурсів. При встановленні обмежень слід дотримуватися норм та правил, які забезпечують раціональне використання ресурсів без шкоди для майбутніх поколінь.

Партисипативність. Громади та мешканці в усіх регіонах мають можливість конструктивно брати участь у прийнятті рішень щодо

землекористування, зокремі і при встановленні обмежень та вносити свій внесок у цей процес. Рішення приймаються в координації з відповідними департаментами та зовнішніми організаціями і установами, які несуть відповідальність прийняття управлінських рішень.

Переважаючі інтереси суспільства: Залучення населення до процесу обговорення і прийняття рішень щодо встановлення обмежень відповідає принципам демократії і соціальної справедливості.

Юридична обов'язковість. Підставою для встановлення обмежень має бути юридично обов'язковий план землекористування та/або юридично обов'язкові правила.

Мінімізація витрат і оптимізація даних. Запобігання збору непотрібних даних виключають створення «кладовищ даних», а оптимізація проектних рішень – зменшення трудових і фінансових втрат.

Мінімізація конфліктів. Встановлення обмежень враховує традиційні стратегії вирішення проблем і конфліктів.

Цілісності формування. Принципи встановлення обмеження повинні забезпечувати цілісність їх формування з просторово-планульного аспекту.

Список використаних джерел

1. Artioli, F.; Acuto, M.; McArthur, J. (2017) The water-energy-food nexus: An integration agenda and implications for urban governance. *Political Geogr.* 2017, 61, 215–223.
2. Berghöfer, A.; Wittmer, H.; Rauschmayer, F. (2008) Stakeholder participation in ecosystem-based approaches to fisheries management: A synthesis from European research projects. *Mar. Policy* 2008, 32, 243–253.
3. Chigbu, U.E. (2020) Tenure Responsive Land-Use Planning as a Tool for Improving Quality of Life: The Perspective of Sub-Saharan Africa. In *Handbook of Quality of Life and Sustainability*; Martinez, J., Mikkelsen, C.A., Phillips, R., Eds.; Springer: Berlin/Heidelberg, Germany; pp. 17–33.
4. Chigbu, U.E. (2021) Tenure-Responsive Land Use Planning. A Practical Guide for Country-Level Implementation; United Nations Settlements Programme: Nairobi, Kenya.
5. Dalmer, D.M. Structuring decision-making for ecosystem-based management. *Mar. Policy* 2011, 35, 575–583.
6. Expert Group on Land Administration and Management. (2019) Framework for Effective Land Administration: A Reference for Developing, Reforming, Renewing, Strengthening or Modernizing Land Administration and Management Systems; UN-GGIM United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management: Addis Abeba, Ethiopia.
7. Kraay, A.; Kaufmann, D.; Mastruzzi, M. (2011) The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague J. Rule Law*, 3, 220–246.
8. Land Use Planning: Concepts, Tools and Applications (2012) Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) https://wocatpedia.net/images/3/3f/GIZ_%282012%29_Land_Use_Planning_Concept%2C_Tools_and_Applications.pdf
9. Lier, H.N. van; Wrachien, D. De (2002). Land Use Planning: A Key to Sustainable Development. *Actual Tasks on Agricultural Engineering*, Opatija, Croatia, 2002 Opatija : - p. 171 - 184.

10. NORTHERN LANDS. NORTHERN LEADERSHIP. The GNWT Land Use and Sustainability Framework https://www.gov.nt.ca/sites/ecc/files/resources/land_use_and_sustainability_framework_updated_email.pdf
11. Sikor, T.; Auld, G.; Bebbington, A.J.; Benjaminsen, T.A.; Gentry, B.S.; Hunsberger, C.; Izac, A.-M.; Margulis, M.E.; Plieninger, T.; Schroeder, H.; et al. (2013) Global land governance: From territory to flow? *Curr. Opin. Environ. Sustain.* 5, 522–527
12. Steinhäüßer, R.; Siebert, R.; Steinführer, A.; Hellmich, M. (2015) National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders. *Land Use Policy*, 49, 183–194.
13. Земельний Кодекс України № 2768-III, 25.10. 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
14. Петраковська О.С., Тацій Ю.О. Девелопмент нерухомості та сталий розвиток міст. . – К.: Видавничий дім «Кий», 2015. – 504 стор.
15. Про державний земельний кадастр. Закон України № 3613-VI, 07.07.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>
16. Про землеустрій. Закон України 858-IV в редакції 22.05.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>
17. Про національну інфраструктуру геопросторових даних. Закон України 554-IX в редакції 31.12.2023 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>
18. Про охорону культурної спадщини. Закон України № 1805-III 08.06.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>
19. Про природно-заповідний фонд України. Закон України № 2456-XII, 16.06.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>

PhD, Associate Professor **Mykhalova Mariia**,
Kyiv National University of Construction and Architecture

PRINCIPLES OF ESTABLISHING LAND USE RESTRICTIONS

One of the most important mechanisms for ensuring efficient and sustainable use of land resources is land use planning. One of the components of land use planning is the division of the territory into different zones with certain regulations and restrictions on land use. Given the development of information technology and the constant transformation of regulatory frameworks, the technologies for setting restrictions are subject to change. Despite the importance of restrictions, there are different methods that may not be consistent with each other. The absence of a unified approach and clear recommendations for the formation of land use restrictions can lead to inefficient use of land resources, violation of the rights of owners/users, environmental imbalance of territories, and delays in project implementation. Ukrainian legislation on land use restrictions provides for the regulation of various aspects of land management and urban development. The main legislative acts defining land use restrictions are: The Land Code, the Water Code, the Laws of Ukraine: “On Land Protection, On Regulation of Urban Development, On the Nature

Reserve Fund of Ukraine, On Protection of Cultural Heritage. The article analyzes the existing principles of land legislation, land management, spatial development, environmental protection, cadastral systems and their systematization to establish restrictions on land use. The paper examines publications by foreign authors that define the principles of land management and land use planning and systematize the list of principles: balance and sustainability; responsibility and efficiency; respect; participation; justice and equality; transparency and accountability. Based on the analysis, the principles for the formation of restrictions on land use are systematized. Decision-making processes on land management are clear, transparent, consistent and understandable.

Keywords: land use restrictions; land use planning; land resources; principles

REFERENCES

1. Artioli, F.; Acuto, M.; McArthur, J. (2017) The water-energy-food nexus: An integration agenda and implications for urban governance. *Political Geogr.* 2017, 61, 215–223. {in English}.
2. Berghöfer, A.; Wittmer, H.; Rauschmayer, F. (2008) Stakeholder participation in ecosystem-based approaches to fisheries management: A synthesis from European research projects. *Mar. Policy* 2008, 32, 243–253. {in English}.
3. Chigbu, U.E. (2020) Tenure Responsive Land-Use Planning as a Tool for Improving Quality of Life: The Perspective of Sub-Saharan Africa. In *Handbook of Quality of Life and Sustainability*; Martinez, J., Mikkelsen, C.A., Phillips, R., Eds.; Springer: Berlin/Heidelberg, Germany; pp. 17–33. {in English}.
4. Chigbu, U.E. (2021) *Tenure-Responsive Land Use Planning. A Practical Guide for Country-Level Implementation*; United Nations Settlements Programme: Nairobi, Kenya. {in English}.
5. Dalmer, D.M. Structuring decision-making for ecosystem-based management. *Mar. Policy* 2011, 35, 575–583. {in English}.
6. Expert Group on Land Administration and Management. (2019) *Framework for Effective Land Administration: A Reference for Developing, Reforming, Renewing, Strengthening or Modernizing Land Administration and Management Systems*; UN-GGIM United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management: Addis Abeba, Ethiopia. {in English}.
7. Kraay, A.; Kaufmann, D.; Mastruzzi, M. (2011) The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague J. Rule Law*, 3, 220–246. {in English}.
8. *Land Use Planning: Concepts, Tools and Applications* (2012) Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)

https://wocatpedia.net/images/3/3f/GIZ_%282012%29_Land_Use_Planning_Concept%2C_Tools_and_Applications.pdf/. {in English}.

9. Lier, H.N. van; Wrachien, D.De. (2002). Land Use Planning: A Key to Sustainable Development. Actual Tasks on Agricultural Engineering, Opatija, Croatia, 2002 Opatija : - p. 171 - 184. {in English}.

10. NORTHERN LANDS. NORTHERN LEADERSHIP. The GNWT Land Use and Sustainability Framework https://www.gov.nt.ca/sites/ecc/files/resources/land_use_and_sustainability_framework_updated_email.pdf. {in English}.

11. Sikor, T.; Auld, G.; Bebbington, A.J.; Benjaminsen, T.A.; Gentry, B.S.; Hunsberger, C.; Izac, A.-M.; Margulis, M.E.; Plieninger, T.; Schroeder, H.; et al. (2013) Global land governance: From territory to flow? *Curr. Opin. Environ. Sustain.* 5, 522–527. {in English}.

12. Steinhäüßer, R.; Siebert, R.; Steinführer, A.; Hellmich, M. (2015) National and regional land-use conflicts in Germany from the perspective of stakeholders. *Land Use Policy*, 49, 183–194. {in English}.

13. *Zemelnyi Kodeks Ukrainy № 2768-III, 25.10. 2001* [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/> {in Ukrainian}.

14. Petrakovska O.S., Tatsii Yu.O. *Development nerukhomosti ta stalyy rozvytok mist. .* – K.: Vydavnychyi dim «Kyi», 2015. – 504 p. {in Ukrainian}.

15. *Pro derzhavnyi zemelnyi kadastr. Zakon Ukrainy № 3613-VI, 07.07.2011* [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3613-17>. {in Ukrainian}.

16. *Pro zemleustrii. Zakon Ukrainy 858-IV v redaktsii 22.05.2003* [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>. {in Ukrainian}.

17. *Pro natsionalnu infrastrukturu heoprosorovykh danykh. Zakon Ukrainy 554-IX v redaktsii 31.12.2023* [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>. {in Ukrainian}.

18. *Pro okhoronu kulturnoi spadshchyny. Zakon Ukrainy № 1805-III 08.06.2000* [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>. {in Ukrainian}.

19. *Pro pryrodno-zapovidnyi fond Ukrainy. Zakon Ukrainy № 2456-XII, 16.06.1992* [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>. {in Ukrainian}.