

УДК 349.4

**О.С. ЛИСАНЕЦ**, канд. юрид. наук, Национальный университет «Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого»

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОГОРОДНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ГРАЖДАН

*Ключеві слова:* правовое понятие огородничества, содержание огородничества, огородное землепользование граждан

Проводимая государством земельная реформа предусматривает необходимость более рационального и бережного, экологически сбалансированного землепользования, обуславливает положение когда вопросы правового обеспечения надлежащей эксплуатации огородной земли приобретают особое значение.

В настоящее время в Украине опубликовано значительное количество научных земельно-правовых работ, предметом исследования которых выступали вопросы землепользования граждан. В частности, уделялось внимание в той или иной мере и огородничеству граждан как одному из самостоятельных видов землепользования физических лиц. Однако результаты исследований правовых аспектов осуществления землепользования для нужд огородничества исследовались в то время, когда в законодательстве было закреплено исключительное право государственной собственности на землю, использовались преимущественно административные методы управления как экономикой в целом, так и природными ресурсами, устанавливалась значительная централизация в решении вопросов использования и охраны огородных земель. Всё изложенное предопределило необходимость изменений в традиционных подходах к правовому режиму земельных участков для огородничества. Это связано, в первую очередь, с существенными изменениями земельного законодательства Украины.

Исследованию по указанной тематике уделялось всестороннее внимание. Существенный вклад в развитие земельно-правовой науки и общих вопросов землепользования граждан стали труды таких ведущих ученых, как: В.И. Андрейцева [1], В.П. Балезин [2], П.Ф. Кулинич [3], Н.И. Титовой [5], М.В. Шульги [6] и других.

Существенно обновленное законодательство суверенной Украины содержит ряд предписаний данного вида землепользования. Однако правовое регулирование общественных отношений в сфере использования огородных земельных участков нередко является несовершенным. Так, в действующем земельном законодательстве Украины, земельно-правовой доктрине и юридической практике пока нет единого подхода к пониманию огородничества как самостоятельной специфической формы использования земельных участков, недостаточно четко определено целевое назначение земельных участков для огородничества, не определены конкретные правовые вопросы организации и функционирования коллективных субъектов права пользования земельными участками для огородничества и другие важные моменты [4].

Отсутствие законодательного закрепления понятия огородничества создает определенные проблемы в практике правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе реализации гражданами субъективных прав на землю, осуществления права на сельскохозяйственный труд и соответствующей деятельности и пр.

В юридической литературе огородничество с учетом его социально-экономической роли рассматривается обосновано как дополнительный источник получения сельскохозяйственной продукции, который имеет важное значение. Вместе с тем, здесь подчеркивается, что огородные участки должны использоваться для выращивания картофеля, овощей и бахчевых культур [7, с.182–232].

По мнению Е.М. Кутина, огородничество предназначено для удовлетворения потребно-

стей семьи рабочего или служащего в сельскохозяйственных продуктах питания [8, с.12].

Как видно, огородничество относится, прежде всего, к сфере сельскохозяйственного производства. Это одна из разновидностей сельскохозяйственной деятельности, связанной с выращиванием растениеводческих культур в процессе использования соответствующих земельных участков.

Пользование огородами – одна из важнейших разновидностей землепользования граждан, которое неразрывно связано с ведением гражданами в той или иной форме личного подсобного хозяйства. Такое пользование позволяет удовлетворять, прежде всего, личные потребности граждан в сельскохозяйственных продуктах питания.

Сельскохозяйственная продукция, как правило, овощная, полученная в процессе осуществления огородничества, используется в качестве продуктов питания членами семей огородников. При этом надо иметь в виду, что огородные участки располагаются, как правило, недалеко от места проживания или работы граждан, или же в пределах пешеходной доступности.

Следует подчеркнуть, что ведение огородничества гражданами как индивидуального, так и в составе объединений предполагает сельскохозяйственную трудовую деятельность. Такая, строго технологическая деятельность связана с подготовкой почвы, посадкой, уходом и уборкой урожая соответствующих растениеводческих культур. В данном случае сельскохозяйственный производственный процесс обусловлен взаимосвязью таких двух факторов, как земля и труд. Сельскохозяйственный труд, как особенный и специфический вид труда, проявляет себя, прежде всего, через использование полезных природных качеств земель сельскохозяйственного назначения (и в особенности их составляющей – пахотных угодий). Понятие сельскохозяйственного труда, в отличие от труда в сельском хозяйстве, выступает определенным соответствием понятию сельскохозяйственного зем-

лепользования, то есть, это деятельность (труд человека) с использованием земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства.

Продовольственное обеспечение лиц, занимающихся огородничеством, во многом зависит от состояния огородных земель и выбора наиболее оптимальных правовых форм их использования. В процессе использования этих земель из них извлекаются питательные элементы. Практика свидетельствует, что указанные земли в последние годы фактически не получают органических и минеральных удобрений. Из года в год на них возделываются, как правило, одни и те же сельскохозяйственные культуры. Все это влечет за собой обеднение и деградацию почв, уничтожение их природного потенциала. Такая ситуация вызывает потребность в обеспечении экологически сбалансированного их использования.

Важнейшей предпосылкой такого обеспечения является, прежде всего, необходимость уточнения правовых признаков земель для огородничества, которые определяют комплекс прав и обязанностей уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления, землепользователей, условия возникновения, осуществления, изменения и прекращения соответствующих земельных прав и обязанностей, а также их гарантий.

Основными признаками, характеризующими правовое обеспечение в указанной сфере, являются: целевое назначение земельного участка; платность пользования огородной землей; использование огородных участков только на условиях аренды; рациональное использование и некоторые другие.

По своему целевому назначению земельные участки для огородничества предназначены для узко специализированной цели – выращивание растениеводческих культур (картофеля, бахчевых и др.). Эти участки должны использоваться в качестве особого вида сельскохозяйственных угодий, т.е. как пахотные земли.

Использование огородных участков в строгом соответствии с целевым назначением является важнейшей обязанностью огородника. На обязательность целевого использования земель по договору и его экологические аспекты обоснованно обратил внимание В.М. Шульга [6]. По его мнению, по договору арендного землепользования удовлетворяются не какие-либо потребности арендатора, а только те, которые определяются строго целевым назначением арендованного участка. Именно использование земли должно быть экологически сбалансированным и осуществляться под контролем не только арендодателя, но и уполномоченных государственных органов.

В ст.36 Земельного кодекса Украины закреплено, что на огородных участках не допускаются виды сельскохозяйственного использования земель, связанные с созданием объектов недвижимости, в частности, закладкой многолетних плодовых насаждений, садов, виноградников, а также строительством капитальных строений и сооружений. Законом разрешается лишь возведение на этих участках временных сооружений для хранения сельскохозяйственного инвентаря и укрытия от непогоды.

Действующее земельное законодательство не предусматривает производства на огородных участках товарной сельскохозяйственной продукции, то есть, которая не предназначена для личного потребления граждан, а реализуется, например, на рынке или через систему потребительской кооперации. Личный характер потребления растениеводческой сельскохозяйственной продукции – важнейшая черта огородничества.

Особенность права пользования земельными участками для огородничества заключается в том, что действующее земельное законодательство допускает использование соответствующих земельных участков только на условиях аренды. Порядок такого использования установлен Законом Украины «Об аренде земли» [9]. Этим нормативным актом

предусмотрено, что арендодателями земель находящихся в государственной или коммунальной собственности выступают соответствующие органы исполнительной государственной власти или органы местного самоуправления.

Обобщение практики огородничества свидетельствует, что заинтересованность в оформлении арендных отношений проявляют в первую очередь местные советы. Ранее они предоставляли земельные участки для нужд огородничества и заключали с гражданами договоры на право временного пользования землей. Такую заинтересованность местные советы проявляют в настоящее время, что обусловлено следующими обстоятельствами. Статьей 142 Конституцией Украины предусмотрено, что земли и другие природные ресурсы наряду с движимым и недвижимым имуществом, доходами местных бюджетов и другими объектами, находящимися в собственности территориальных громад сел, поселков, городов, районов в городах, являются материальной и финансовой основой местного самоуправления. Формирование местных бюджетов в современных условиях осуществляется в значительной мере за счет поступлений от платы за землю, расположенную в пределах территории конкретного административно-территориального образования и используемую для различных целей гражданами. Отношения по арендному землепользованию огородной землей оформляется договором.

Одним из существенных условий такого договора является арендная плата за использование огородной землей. Размер арендной платы определяется по соглашению сторон, но не должна превышать размера земельного налога за соответствующий земельный участок земель сельскохозяйственного назначения. Поскольку ст.36 Земельного кодекса Украины размещена в главу, которая касается земель сельскохозяйственного назначения, тем самым огородные участки должны подпадать правовому режиму данных земель со всеми вытекающими последствиями. Это касается и платы за землю.

Следует заметить, что изучение сложившейся практики в сфере использования земель для огородничества свидетельствует о наличии определенных моментов, не стимулирующих оформление отношений по использованию огородных участков на условиях аренды. Дело в том, что передача в аренду земельных участков для огородничества, в подавляющем большинстве случаев, связана с необходимостью разработки проектов отвода этих участков. В соответствии со ст.50 Закона Украины «О землеустройстве» проекты землеустройства по поводу земельных участков составляются в случае предоставления, передачи, изъятия (выкупа), отчуждения земельных участков [10]. Порядок составления указанных проектов землеустройства, в соответствии с названным законом, устанавливается Кабинетом Министров Украины.

Разработка проекта отвода является, как правило, обязательным при передаче в аренду земельного участка для огородничества. Так, в соответствии с ч.3 ст.124 Земельного кодекса Украины передача в аренду земельных участков гражданам и юридическим лицам с изменением их целевого назначения осуществляется по проектам отвода в порядке, установленном законом.

Не разрабатывается такой проект лишь в случаях, прямо предусмотренных законом. Так, п.2 Порядка разработки проектов землеустройства предусмотрено, что проект отвода земельного участка не разрабатывается, если участок, границы которого определены в натуре (на местности), предоставляется в пользование без изменения целевого назначения. На первый взгляд может показаться, что земельный массив, ранее предоставленный гражданам в пользование для огородничества, может быть передан в аренду без разработки проекта отвода. Однако, анализ практики свидетельствует, что ранее предоставление огородных участков в краткосрочное временное пользование (до 3-лет) осуществлялось, как правило, без надлежащего документального оформления, без составления актов выноса

участков в натуре (на местность) и другой технической документации. Поэтому, в каждом отдельном случае передачи в аренду земельного участка для огородничества без составления проекта отвода не обойтись.

Разработка таких проектов осуществляется на договорной основе исполнителем – физическим или юридическим лицом, имеющим лицензию на проведение работ по землеустройству. Такие лица осуществляют свою деятельность на основе хозрасчета.

Разработанный проект отвода исполнитель обязан согласовать с землепользователем, органом земельных ресурсов, природоохранным органом, санитарно эпидемиологической службой, органом градостроительства и архитектуры, а также охраной культурного наследия.

Согласованный проект отвода земельного участка подлежит экспертизе, которая проводится органами земельных ресурсов в соответствии с законодательством. И лишь после получения положительного заключения государственной экспертизы проект отвода земельного участка рассматривается и утверждается уполномоченными органами в установленном порядке.

Как видно, процедура разработки проекта отвода земельного участка от получения согласия уполномоченного органа на его разработку до утверждения проекта отвода этим органом является достаточно сложной, громоздкой, длительной и дорогой. Разработка такого проекта связана со значительными финансовыми затратами заинтересованных субъектов. Если также учитывать, что процесс передачи в аренду земельных участков включает две стадии (предварительную и последующую) которые, как правило, растягиваются на срок более одного года, то станет очевидным, почему граждане не изъявляют особого желания переоформлять право пользования огородными участками, а то и вообще отказываются использовать ранее предоставленные им огородные участки.

Представляется, что процедура предоставления земельных участков для огородничества

ва должна быть существенно упрощена. Когда речь идет об арендном использовании земельного участка для огородничества, то вызывает сомнение обязательного согласования проекта отвода соответствующего участка, например, с органом охраны культурного наследия, органом градостроительства и архитектура, а также с некоторыми другими органами. Думается, что в этом случае достаточно упрощенной процедуры, которая бы, с одной стороны, обеспечивала и гарантировала земельные права огородника, а с другой, – была прозрачной, не требовала бы значительных финансовых расходов и максимально короткой во времени.

Анализируя право огородного землепользования в Украине, следует отметить, что значительное число землепользователей, использующих огородные участки, в настоящее время не заключили договоров на право арендного пользования огородной землей и не спешат это делать. Они являются обычными временными пользователями, правовой статус которых действующим Земельным кодексом Украины вообще не определен.

Оформление договоров аренды земельных участков для огородничества, как отмечалось ранее, связано с определенными финансовыми расходами, а также с последующим внесением арендной платы. Поэтому, граждане-огородники не заинтересованы в оформлении арендных отношений по использованию земельных участков для нужд огородничества, а тем самым местные бюджеты недополучают значительные средства от платы за использование земли.

Изложенное свидетельствует, что предусмотренная законом процедура передачи земельных участков для огородничества в аренду нуждается в доработке и должна быть существенным образом упрощена. Для того, чтобы реализация права пользования огородной землей сопровождалась рациональным использованием огородных участков и повышением его эффективности, необходимо по-

следовательно осуществлять комплекс определенных мер, среди которых первостепенное значение имеют: оптимальное определение размера арендной платы; удешевление работ, связанных с разработкой проекта отвода земельного участка; установление надежных правовых гарантий использования огородных земель; стимулирование субъектов земельных арендных отношений и др.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Андрейцев В. И. Правовое обеспечение рационального природопользования предприятий и объединений / В. И. Андрейцев. – К. : Урожай, 1989. – 197 с.
2. Балезин В. П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов / В. П. Балезин. – М. : Изд-во МГУ, 1972. – 224 с.
3. Кулинич П. Ф. Право власності на землю в Україні / П. Ф. Кулинич // Сільське господарство реформується. – 1997. – № 4. – С. 13–15.
4. Лисанець О. С. Земельно-правові засади городництва громадян : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О. С. Лисанець. – Х., 2006. – 20 с.
5. Титова Н. І. Землі як об'єкт правового регулювання / Н. І. Титова // Право України. – 1997. – № 4. – С. 10–13.
6. Шульга М. В. Актуальные проблемы правового регулирования отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.
7. Подпальный Н. П. Советское земельное право / Н. П. Подпальный, В. С. Шелестов. – Х. : Вища шк., 1981. – 232 с.
8. Кутин Е. М. Коллективное садоводство и огородничество / Е. М. Кутин. – М. : Юрид. лит., 1974. – 55 с.
9. Закон України «Про оренду землі» : від 6.10.1998 р., № 161–XIV // ВВР України. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280.

10. Закон України «Про землеустрій» : від 22.05.2003 р., № 858-IV // ВВР України. – 2003. – № 36. – Ст. 82.

*Лисанець О. С. Актуальные проблемы огородного землепользования граждан / О. С. Лисанець // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 584–589 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12locozg.pdf>*

Проанализированы вопросы правового понятия и содержания огородничества. Рассмотрены практические рекомендации, направленные на усовершенствование законодательства в сфере правового регулирования использования земельных участков для огородничества гражданами.

\*\*\*

*Лисанець О.С. Актуальні проблеми городнього землевикористання громадян*

Проаналізовано питання правового поняття і змісту городництва. Розглянуто практичні рекомендації, спрямовані на вдосконалення законодавства у сфері правового регулювання використання земельних ділянок для городництва громадянами.

\*\*\*

*Lisanetc O.S. Actual Problems of Garden Land-Use of Citizens*

Issues of legal concepts and content of gardening is analyzed. Considered practical recommendations aimed at improving the legislation in the sphere of legal regulation of the use of land for gardening citizens.

Форум права Форум пр