

УДК 349.4

В. М. Правдюк,
здобувач,
Київський національний університет
ім. Тараса Шевченка

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, ЯКІ ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ

Питання, що стосуються поділу земель України на категорії за основним цільовим призначенням, стали дуже актуальними в Україні протягом останнього часу. Сама система цільового призначення є тим фундаментом, на якому покоїться вся структура діючого Земельного кодексу України (ЗКУ).

Цільове призначення земель і проблеми, які пов'язані із застосуванням цього правового інституту, були об'єктом дослідження радянських і сучасних українських дослідників у галузі земельного права. Серед науковців, що займалися зазначеними питаннями, можна назвати І. О. Іконицьку, М. І. Краснова, П. Ф. Кулиничу, Р. І. Марусенку, А. М. Мірошніченку, В. В. Носіка, А. М. Турубінера, Ю. С. Шемшученку та ін.

Не зважаючи на це, слід зазначити, що поки що відсутні ґрунтовні загальнотеоретичні дослідження як

самого правового інституту цільового призначення земель, так і юридичної доцільності існуючого поділу земель в нових економічних та історичних умовах.

Успадкована Україною із радянського земельного законодавства система поділу земель на категорії давно стала одним із «трьох китів», на яких покоїться вся система земельного законодавства України. Особливості цільового призначення земель як правового інституту стали предметом наукових досліджень [1; 2].

Дехто із науковців називає цільове призначення «однією із базових характеристик будь-якої земельної ділянки» [3]. Уважне ознайомлення із нормами земельного законодавства дозволяє переконатись, що закріплений в Земельному кодексі України поділ земель України на категорії є певною юридичною фікцією.

© В. М. Правдюк, 2010

Згідно з ч. 1 ст. 79 ЗКУ земельна ділянка — це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами [4].

Саме по собі цільове призначення не характеризує земельну ділянку ані з точки зору її територіального розташування, ані з точки зору закріплення прав на таку ділянку. Тобто з визначення ст. 79 ЗКУ не випливає, що цільове призначення є обов'язковою істотною чи базовою характеристикою будь-якої земельної ділянки. Отже, якщо на певній частині земної поверхні визначені межі та встановлена належність такої території певній особі, але не визначене цільове призначення, то така частина земної поверхні може вважатись земельною ділянкою як об'єктом земельних відносин.

Звичайно, таке припущення є суто теоретичним, оскільки відповідно до положень нормативно-правових актів нижчого рівня¹ на таку земельну ділянку без цільового призначення буде неможливо оформити правостановлюючі документи, а отже, стане неможливим належне здійснення використання та розпорядження такою земельною ділянкою. Але наведений приклад наочно демонструє певну чужорідність положень ЗКУ, що регулюють використання земель за цільовим призначенням, по відношенню до інших інститутів Загальної частини ЗКУ.

Звертає на себе увагу також нездійсненність та певна утопічність самої системи поділу земель України за цільовим призначенням. Формулювання ЗКУ у ст. 18 та 19 декларує поділ земель України на категорії як певну об'єктивну реальність, що існує сама по собі. Іншими словами, ЗКУ виходить із того, що всі землі вже поділені на категорії незалежно від того, чи виділені в натурі земельні ділянки з визначеними на них правами чи ні.

Подібним шляхом, шляхом декларативної заяви про здійснений поділ були сформульовані ці положення і в Земельних кодексах України 1970, 1990 та 1992 року² [6; 7; 8]. При цьому весь час змінювалась кількість категорій земель, змінювались характеристики тої чи іншої категорії.

Але після внесення чергових змін до земельного законодавства, що передбачали появу нових кате-

горій земель чи зникнення «старих» категорій, ніколи не здійснювався перерозподіл земель між категоріями. Тобто поділ земель на категорії існує віртуально, сам по собі. І при внесенні відповідних змін ті чи інші землі немов би «автоматично» повинні були переходити із однієї категорії в іншу. При цьому нормативне визначення характеристик тієї чи іншої окремої категорії в ЗКУ є занадто абстрактним, що не дозволяє на підставі приписів законодавства з упевненістю відокремити землі однієї категорії від іншої.

Так, наприклад, одна і та ж територія може мати ознаки, що дозволяють її віднести одночасно до земель рекреаційного, лісгосподарського та історико-культурного призначення. По суті, лише проект відведення земельної ділянки може обґрунтувати чітко віднесення такої ділянки до земель тієї чи іншої категорії.

При цьому, відповідно до ч. 2 ст. 19 ЗКУ, земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі. Тут існує суперечність. Якщо земельна ділянка не надані жодній особі, то навіряд чи вона буде земельною ділянкою в повному розумінні ст. 79 ЗКУ. Адже визначення меж ділянки відбувається, як правило, саме у процесі надання певній особі. Окрім того, значна кількість категорій земель в ЗКУ визначаються саме через надання земель відповідним особам або для відповідних цілей.³

Окрім того, ч. 1 ст. 20 ЗКУ прямо визначено, що віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. З іншої сторони, як співвідносяться положення ч. 1 ст. 20 ЗКУ з положеннями, наприклад, ст. 58 ЗКУ, що визначає склад земель водного фонду? Чи потрібно рішення «органів державної влади і органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень» для, наприклад, віднесення до земель водного фонду території, зайнятої руслом річки Дніпро?

Нам видається, що з врахуванням того, що не всі земельні території в Україні стали земельними ділянками в розумінні ЗКУ, потрібно відмовитись від запропонованої Кодексом концепції закритого поділу на категорії. Якщо ст. 20 ЗКУ надає право відносити землі до тієї чи іншої категорії уповноваженим органам, то треба визнати як існування певних земель з цільовим призначенням, що існує в силу прямої вказівки закону (наприклад, стосовно тих же земель водного фонду), так і певних земельних масивів, що не мають встановленого цільового призначення, а отже і розробити спеціальні правила стосовно того, як таке цільове призначення встановлювати.

³ Див. ст. 43, ст. 50, ч. 1 ст. 55, ч. 1 ст. 65 ЗКУ.

¹ Наприклад, відповідно до Постанови КМ України від 2 квітня 2002 р. № 449 «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою» цільове призначення є обов'язковим елементом форм актів на право власності та на право постійного користування земельною ділянкою [5].

² Юридично редакція Земельного кодексу України 1992 р. не була окремим нормативним документом, а лише змінами в Земельний кодекс 1990 р., але з огляду на кількість і суттєвість внесених змін в теоретичному сенсі є підстави вести мову про Земельний кодекс 1992 р. як про окремий акт.

Сам перелік категорій земель за цільовим призначенням в ЗКУ є невизначеним і розмитим, містить внутрішні суперечності.

Так, відповідно до ст. 68 ЗКУ, землями промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення визнаються земельні ділянки, надані в установленому порядку підприємствам, установам та організаціям для здійснення відповідної діяльності.

Законодавець не визначив, що мається на увазі під «іншим» призначенням. Виходячи з нормативного визначення, під іншим призначенням може розумітись будь-яке призначення, що зазначене в рішенні про надання земельної ділянки підприємству. Таким «іншим» призначенням може бути і надання земельної ділянки для влаштування торгового закладу, і для зберігання зерна, і для розміщення виробничих потужностей.

Отже, за належної правової підготовки землі будь-якої категорії можна більш-менш обґрунтовано віднести до земель іншого призначення. Так, наприклад, відведена підприємству земельна ділянка для влаштування дитячого табору відпочинку за такої презумпції з суто теоретичної точки зору може використовуватись і для розміщення АЗС, оскільки формально підпадає під визначення відповідної категорії земель ст. 68 ЗКУ.

Не зважаючи на те, що ст. 19 ЗК України визначено існування дев'яти категорій поділу земель за цільовим призначенням, кількість особливих різновидів цільового призначення земель за українським законодавством є значно більшою.

Законом України від 05.11.2009 р. № 1702-VI були внесені зміни до Земельного кодексу України, серед іншого до частини 5 ст. 20 ЗКУ, де було передбачено, що види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

Таким чином, був введений термін для позначення різновидів цільового призначення земель в межах однієї категорії — *вид*, а отже, нелогічним стало збереження прикметника *основне* в диспозиції ч. 1 ст. 19 ЗК України. Крім того, фактично законодавцем було підтверджено існування обов'язкових для використання додатково до 9 категорій земель ще 7 видів: 6 видів категорії земель сільськогосподарського призначення та земель оборони⁴.

⁴ Навіть цей перелік із 15 видів цільового призначення навряд чи можна вважати закритим, оскільки фактично існує і побічно згадується в Кодексі такий вид земель сільськогосподарського призначення, як землі товарного сільськогосподарського призначення (ч. 3 ст. 22, ч. 1 ст. 24, ч. 1 ст. 130, ч. 2 ст. 139, п. 15 перехідних Положень).

Після детального аналізу положень ЗКУ незрозумілим і нелогічним видається введення обов'язковості видів сільськогосподарського призначення, зазначених в ст. 31, 33–37 ЗКУ.

У сучасній українській науковій літературі вже відзначалось, що, незважаючи на назву «цільове призначення», головним критерієм відмежування одних видів цільового призначення земель від інших були саме не види використання земель, а зовсім інші підстави [9; 10], що призводило на практиці до значних проблем і непорозумінь.

Главою 5 ЗКУ передбачено 7 видів земель сільськогосподарського призначення: землі фермерського господарства, земельні ділянки особистих селянських господарств, землі для сінокосіння і випасання худоби, земельні ділянки для садівництва, земельні ділянки для городництва, землі для ведення підсобного господарства.

Із наведених семи видів лише три (землі для сінокосіння і випасання худоби, для садівництва і для городництва) вказують на особливості цільового використання земель. Інші пов'язані зі статусом суб'єкта використання земельної ділянки і фактично не містять взагалі ніяких вимог стосовно використання земель.

Більше того, продаж земельної ділянки із видом цільового призначення, наприклад, для ведення особистого селянського господарства юридичній особі, призводить до фактичної неможливості використання такої земельної ділянки за видом цільового призначення, що зазначений у правостановлюючих документах, та навіть до неможливості володіння такою землею взагалі [11].

У межах цього матеріалу неможливо детально розглянути і проаналізувати всі проблемні питання, що існують в земельному законодавстві України у зв'язку з існуванням інституту поділу земель за цільовим призначенням. *Але навіть у рамках такого обмеженого огляду можна прийти до певних попередніх висновків.*

1. Поділ земель України на категорії, застосований в ЗКУ, містить внутрішні суперечності. Відповідно до одного із правил поділу понять як логічної операції, члени поділу повинні бути супідрядними поняттями, тобто обсяг утворених після поділу понять не повинен перетинатись і накладатись один на інший [12, с. 31–32]. Класифікація, яка застосована у ст. 19 ЗКУ, явно не дотримується цього правила.

2. Статус самого поняття поділу земель України не до кінця визначений. Чи є поділ завершеною процедурою, тобто всі землі України вже поділені на категорії, і компетентні органи лише «підтверджують» своїми рішеннями віднесення певних земель до відповідної категорії та приймають рішення стосовно зміни категорії цільового призначення для окремих земельних ділянок, чи закріплений у ст. 19

ЗКУ поділ є лише потенційним переліком категорій земель, до яких не виділені в натурі землі відводяться вольовими рішеннями уповноважених органів, а отже існують земельні масиви без встановленого цільового призначення взагалі.

3. Критерії поділу земель на категорії, що застосовуються в ЗКУ, не пов'язані з самим поняттям *цільове призначення*.

4. Сама система тотального поділу всіх земель України економічно не відповідає вимогам сьогодення часу. Адже успадковане з радянської системи право держави встановлювати цільове призначення окремих категорій земель базувалося на виключній державній власності на землю і не могло бути здійснено без націоналізації усіх земель у країні [13].

5. Одночасне співіснування двох систем поділу земель — зонування територій у відповідності із законодавством про планування і забудову територій [14] і поділу земель на категорії за цільовим призначенням призводить до постійних проблем у використанні земель користувачами.

З огляду на все вище наведене можна здійснити висновок, що застосування системи тотального поділу всіх земельних територій України за цільовим призначенням є не лише нераціональним, а і утопічним, тобто неможливим для практичної реалізації. Для контролю за використанням і охороною земель цілком придатною є застосування реформованої системи містобудівного планування, що повинна базуватись на принципах поєднання регіонального і місцевого планування, містобудівного зонування окремих територій, дотримання принципу «дозволено все, що не заборонено» при використанні земельних ділянок власниками.

Література

1. Кулинич П. Ф. Цільове призначення та цільове використання земель за новим земельним кодексом України / П. Ф. Кулинич // Юридичний журнал. — 2002. — № 3. — С. 41–46.

2. Штукатурова А. Нецільове використання земель в Україні. Теорія та практика / А. Штукатурова // Земельний вісник України. — 2008. — № 11–12. — С. 8–9.

3. Фелів Олексій. Цільове призначення землі і відповідальність за його порушення / Олексій Фелів // Юридичний журнал. — 2008. — № 9. — С. 57–63.

4. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

5. Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 р. № 449 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 14. — Ст. 753.

6. Про затвердження Земельного кодексу Української РСР. Закон УРСР від 8 липня 1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1970. — № 29.

7. Про затвердження Земельного кодексу Української РСР. Закон УРСР від 18 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 10. — Ст. 98.

8. Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР. Закон України від 13 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 25. — Ст. 354.

9. Марусенко Р. І. Деякі аспекти реалізації принципу використання земель за цільовим призначенням / Р. І. Марусенко // Земельне право України. Теорія і практика. — 2007. — № 1. — С. 37–46.

10. Мірошниченко А. М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії / А. М. Мірошниченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2005. — № 12 (50). — С. 42–51.

11. Лист Державного комітету із земельних ресурсів України від 21.04.2008 р. № 14-17-11/4017 // Строительная деятельность. — 2008. — № 24.

12. Лебедева О. П. Логика : учеб. пособие / О. П. Лебедева. — М. : МГИУ, 2008. — 128 с.

13. Турубинер А. М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе / А. М. Турубинер. — М. : Изд-во ЛГУ, 1958. — 331 с.

14. Про Планування та забудову територій : Закон України від 20 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.

Подано до редакції 12.11.2010 р.