

УДК 349.4 (477)

**Руденко Таїсія Сергіївна,**

магістрант факультету цивільної та господарської юстиції  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ІСНУЮЧОГО ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

**Постановка проблеми.** В умовах ринкової економіки перед громадянами і юридичними особами часто постає проблема використання належної їм земельної ділянки за іншим цільовим призначенням, ніж це передбачено в акті на право власності на землю (який було видано до 01.01.2013р.)<sup>1</sup> або свідоцтві про право власності на нерухоме майно, або взагалі не за призначенням. Через це виникають деякі труднощі, пов'язані з правовим забезпеченням поділу земель за цільовим призначенням, що набуло неабиякої актуальності в Україні. Дотримання встановлених законодавством вимог щодо використання земельних ділянок за визначеним цільовим призначенням має на сьогодні значне практичне та теоретичне значення.

Адже, саме завдяки обґрунтованому використанню земельних ділянок згідно їх цільового призначення відбувається збереження земельного фонду України та його раціонального використання. Зважаючи на це, надзвичайно важливим є розуміння змісту самого поняття «цільове призначення земель» та розвиток правовідносин щодо цільового використання земельних ділянок з посиланням на правове забезпечення.

**Стан дослідження теми.** Питання, пов'язані з визначенням цільового призначення земельних ділянок, а також особливості правових режимів окремих категорій земель були об'єктом дослідження багатьох радянських та сучасних науковців. Серед вчених, що займалися зазначеними питаннями, можна назвати А. Мірошніченко, А. Третяка, В. Носіка, В. Семчика, І. Каракаша, О. Погрібного, О. Синецьку та інших.

**Метою дослідження є** визначення змісту та правової природи цільового призначення земельних ділянок, пошук раціонального закріплення існуючого розподілу земель відповідно до потреб землевласників та землекористувачів і визначення єдиного поняття цільового призначення, що позбавить плутанини в майбутньому.

**Виклад основного матеріалу.** Земля є обмеженим та невідновним ресурсом, а тому необхідно вживати всіх можливих заходів задля збереження її корисних властивостей, серед яких використання земельних ділянок за їх цільовим призначенням. Саме ж поняття «цільове призначення» визначає порядок використання земельних ділянок та є основоположним в земельному законодавстві.

В сучасній земельно-правовій літературі об'єктом дослідження виступає поняття «основне цільове призначення», що було узагальнене та викладене у науково-практичному коментарі ЗК України, як найбільш загальне цільове призначення земельної ділянки, що визначає її належність до певної категорії земель [2, с. 45].

Термін «основне цільове призначення» міститься у ст. 18 ЗК України [3]. Також, згідно із ст. 19 цього Кодексу, землі України поділяються на певні категорії залежно від їх основного цільового призначення. Слід зазначити, що ЗК України не містить визначення поняття «цільове призначення земельної ділянки». Натомість у ст. 1 Закону України «Про землеустрій» закріплено, що цільове призначення земельної ділянки – це використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку [4, с. 122].

Цільове призначення земельних ділянок має свою похідну – раціональне використання, яке дозволяє встановлювати мету самої експлуатації, визначати методи здійснення будь-якої діяльності на певній ділянці та здійснювати контроль за землеко-

<sup>1</sup> Відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» від 07 липня 2011 року [1], який набрав чинності з 01.01.2013р., – державні акти на право власності на землю не видаються, їх замінили свідоцтва про право власності. Проте, державні акти на право власності на земельну ділянку, якими було посвідчено право власності особи і які видані до набрання чинності цим Законом, є дійсними.

ристувачами. Цільове призначення є важливою характеристикою не тільки для визначення правового режиму земельних ділянок, а ще й обов'язком не порушувати порядки, встановлені чинним законодавством, тобто, не здійснювати правопорушень.

Саме завдяки встановленню цільового призначення земель держава забезпечує особливу охорону земель як основного національного багатства, реалізуючи положення ст. 14 Конституції України [5, с. 141].

У загальному розумінні, під цільовим призначенням земельної ділянки слід розуміти визначений законодавством правовий режим її експлуатації (використання), який забезпечує реалізацію права користування земельною ділянкою у такий спосіб, що відповідатиме суспільним інтересам та не завдаватиме шкоди навколишньому природному середовищу.

Як уже зазначалося, кожна земельна ділянка незалежно від форми власності чи використання має своє цільове призначення. Але, може використовуватися також за різним цільовим призначенням в межах певної категорії.

Численні приклади свідчать про низьку ефективність дії норм, які передбачають цільове використання земель відповідно до правового режиму категорії, до якої вони належать. Не можна вважати позитивом те, що в межах категорії земель можуть бути земельні ділянки з правовими режимами, які істотно відрізняються навіть у межах однієї категорії земель [6, с. 33].

Так, земельна ділянка сільськогосподарського призначення може використовуватися для ведення особистого селянського господарства; для ведення підсобного сільського господарства; садівництва; сінокосіння та випасання худоби; для ведення товарного сільськогосподарського виробництва; для дослідних і навчальних цілей; пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства; для розміщення власної інфраструктури [3]. У зв'язку з цим можлива деяка різниця в правовому режимі, який буде різнитися в залежності від вибору конкретного виду діяльності.

Так, при наданні земельної ділянки в користування одразу визначається яким чином суб'єкти мають їх використовувати, при чому це стає можливим лише після відведення зазначеної ділянки для певної конкретної мети.

Одним із принципів земельного законодавства є забезпечення раціонального використання земель (ст. 5 ЗК України). Питання цільового призначення земель регламентується ЗК України, законами України «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про оренду землі». Проте не можна стверджувати, що правове поле в цьому питанні

є повністю законодавчо врегульованим. Так, у громадян, що володіють земельними ділянками сільськогосподарського призначення на праві власності, достатньо часто виникає необхідність використовувати їх для комерційних цілей, а не для ведення традиційного сільськогосподарського виробництва, але з чого слід виходити при доцільності зміни цільового призначення у чинному земельному законодавстві не зазначається. Ст. 36 Закону України «Про охорону земель» лише передбачено, що зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення допускається лише за умови обґрунтування доцільності такої зміни в порядку, визначеному законом [7, с. 64].

Ст. 20 ЗК України ознайомлює нас з порядком визначення та зміни цільового призначення земельних ділянок. Відповідно до неї, віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення. Також за ініціативою власників земельних ділянок здійснюється зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності. 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.

Земельні ділянки сільськогосподарського призначення використовуються їх власниками або користувачами виключно в межах вимог щодо користування землями певного виду використання.

Земельні ділянки, що належать до земель оборони, використовуються виключно згідно із Законом України «Про використання земель оборони».

Зміна цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісогосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності, здійснюється за погодженням з Кабінетом Міністрів України [3].

Належність земельної ділянки до певної категорії визначають кількома способами, що, допускаємо, може давати різні результати: а) за фактичним становищем (наприклад, якщо на ділянці знаходиться будівля або водний об'єкт); б) за даними Державного земельного кадастру, які можуть суперечити існуючому фактичному становищу та землевпорядній документації тощо; в) за

даними землевпорядної документації (проектами відведення).

Проте, визначальними для з'ясування цільового призначення земельної ділянки є насамперед положення щодо цільового призначення, вміщені у документах, що посвідчують право на земельну ділянку (ст. 125, 126 ЗК України). Розбіжності між правоустановчими документами та фактичним станом земельної ділянки (наприклад, знаходження на ній природного водного об'єкту, правомірно збудованих об'єктів житлової та громадської забудови та ін.), положення землевпорядної документації можуть свідчити про наявність процедурних порушень при оформленні правоустановчих документів, що є підставою для їх оспорування. Що ж стосується статистичної звітності Державного земельного кадастру, вона може лише відображати існуючий фактичний стан, а не визначати цільове призначення земельної ділянки.

Таким чином, досі в плануванні використання земель визначення їх категорій зовсім не застосовується [8, с. 21-22].

Проблемним є стан, коли земельна ділянка може одночасно належати до кількох категорій земель. Це в свою чергу виключає принцип необхідності цільового використання земель та можливість зміни цільового призначення земельної ділянки. Співвідношення між режимами різних категорій земель чинним законодавством на належному рівні не врегульоване. Тому, виникнення правових колізій між режимами використання різних категорій земель постійно нашоухується на необхідність пошуку шляхів їх вирішення.

Доцільним також вбачається узгодити порядок встановлення та зміни цільового призначення з якісними характеристиками земель. Це дало б змогу уникнути поширеної практики переведення земель з однієї категорії в іншу без належного обґрунтування із подальшим погіршенням їх якісних властивостей. Крім того, ст. 26 Закону України «Про охорону земель» прямо вказує, що основою поділу земель на категорії є районування земель, як процедура поділу їх на групи за природними характеристиками [9].

Наступна потреба – законодавчо визначити чіткі критерії допустимості зміни цільового призначення земель, переведення їх з однієї категорії в іншу, а також визначення самого порядку зміни цільового призначення земельної ділянки шляхом розробки землевпорядної документації, в залежності від якісних характеристик земель та цінності родючого шару ґрунту, і таким чином, узгодити декларативні норми Закону України «Про охорону земель» із порядком встановлення та зміни цільового призначення земель [10, с. 37].

Звичайно, чинний перелік категорій земель, що із відомими модифікаціями успадкований Україною від радянських часів, у цілому досить повно характеризує особливості функціональної диференціації земельного фонду держави. Водночас у контексті подальшого удосконалення та кодифікації земельного законодавства (в т.ч. при розробці нової редакції ЗК України) цілком доречним буде доповнення переліку принаймні двома новими категоріями земель.

Насамперед в окрему категорію слід виділити техногенно-забруднені землі, яким завдано шкоди внаслідок господарської діяльності людини, що призвела до деградації земель та обумовила їх негативний вплив на довкілля. Наразі чинний ЗК України (ст. 169) відносить до техногенно-забруднених земель радіаційно-небезпечні та радіоактивно забруднені землі, а також землі, пошкоджені важкими металами й іншими хімічними елементами тощо.

Особливістю режиму і порядку використання техногенно-забруднених земель встановлюються законодавством України. Але глибока еколого-економічна специфіка техногенно-забруднених земель, зокрема, неможливість їх господарського використання звичайними способами, шкідливість таких земель для постійного перебування населення, а також часткове вилучення значних їх площ з-під юрисдикції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (мається на увазі територія зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи) зумовлюють необхідність фіксації спеціального правового режиму техногенно-забруднених земель як окремої категорії земель за основним цільовим призначенням зі встановленням відповідних спеціальних норм землекористування.

У іншу окрему категорію земель нині доцільно виділяти землі, що використовуються для поводження з відходами. Це обумовлено суттєвою специфікою господарської діяльності щодо видалення, утилізації та захоронення відходів, головним завданням якої є не створення матеріальних благ, а відвернення довгострокового шкідливого впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини, що, зокрема, не дозволяє одночасно відносити такі землі до земель промисловості. Місця та об'єкти розміщення відходів (сховища, полігони, комплекси, споруди, ділянки надр тощо) як об'єкти підвищеної екологічної небезпеки, вочевидь, мають бути охарактеризовані окремим класифікаційним виділенням при поділі земель за основним цільовим призначенням.

Назву категорії «землі водного фонду», очевидно, слід замінити на адекватнішу її змісту – «землі водогосподарського призначення».

Таким чином, існуючий склад категорій земель не можна вважати досконалим і у перспективі він потребуватиме законодавчого доопрацювання.

Недоліком сучасної класифікації категорій земель можна вважати її «розірваність», що обумовлено назвою останньої, дев'ятої категорії земель – «землі промисловості, транспорту... та іншого призначення». Таке формулювання на практиці дає широке поле для «творчості» органів державної влади та органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень щодо встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок. При цьому некоректно сформульоване цільове призначення ділянки в результаті унеможливує ефективний державний контроль за використанням та охороною земель, адже віднайти у чинній нормативно-правовій базі нормативи раціонального землекористування, що відповідають «екзотичному» цільовому призначенню, як правило, дуже складно або взагалі неможливо [11, с.30].

**Висновки.** Видно, що правові режими деяких категорій земель є не зовсім досконалими через відсутність реального нормативного змісту. А так як у ст. 91, 96 ЗК України закріплено, що землі використовуються тільки відповідно до їх цільового призначення, необхідно було б законодавчо розширити перелік категорій земель, включивши до нього весь земельний фонд України, та врегулювати правовий режим кожної з них.

Єдиним рішенням щодо покращення існуючого порядку визначення та зміни цільового призначення земельних ділянок, а також розподілу їх за категоріями є регламентація ще ніде не закріплених нових, удосконалених положень щодо цього та деталізація вже існуючого чинного законодавства. Так, наприклад, існує неточність: у ЗУ «Про Державний земельний кадастр» вказується, що облік у поземельній книзі здійснюється лише за основним цільовим призначенням, тож безпосереднє залишається поза ним. Тому, варто спрямувати увагу на закріплення всіх, навіть незначних, деталей, що мають відношення до встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Державний земельний кадастр: Закон України від 07 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 8. – С. 348.
2. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України // К.: Правова єдність. – 2013. – 544 с.
3. Земельний кодекс України. Закон України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3 – 4. – С. 27.
4. Про землеустрій: Закон України від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
5. Конституція України: Закон від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
6. Сидор В.Д. Правовий режим земель у земельному законодавстві України. // Адвокат. – 2010. – № 8. – С. 32 – 38.
7. Синецька О. Щодо цільового призначення земельних ділянок // Вісник прокуратури: Загальнодерж. фахове юрид. вид. – 2007. – № 12. – С. 63 – 68.
8. Третяк А. Класифікація земель за їх категоріями, типами землекористування, цільовим призначенням та дозвоільне використання земель // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 5. – С. 20 – 31.
9. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
10. Голик В. Як удосконалити правове регулювання використання земельних ділянок за цільовим призначенням у межах категорій земель? // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 9. – С. 34 – 39.
11. Мартин А. Сучасні проблеми класифікації та встановлення цільового призначення земельних ділянок // Землевпорядний вісник. – 2007. – № 6. – С. 28 – 34.

**Руденко Таїсія Сергіївна**

#### ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ІСНУЮЧОГО ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

У статті розглядається проблема визначення існуючого цільового призначення земельних ділянок. Зроблено висновок, що у чинному земельному законодавстві досі існує невизначеність змісту поняття «цільове призначення земель», що значно зменшує ефективність правового регулювання. Здійснено правовий аналіз та запропоновано оптимальне рішення для подолання даної проблеми шляхом регламентації нових, удосконалених положень щодо закріплення єдиного остаточного поняття цільового призначення та розподілу земель на категорії.

**Ключові слова:** проблема, цільове призначення, земельна ділянка, категорія земель, зміна.

**Руденко Таисия Сергеевна**

#### ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУЩЕСТВУЮЩИХ ЦЕЛЕВОГО НАЗНАЧЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В статье рассматривается проблема определения существующего целевого назначения земельных участков. Сделан вывод, что в действующем земельном законодательстве до сих пор существует неопределенность содержания понятия «целевое назначение земель», что значительно снижает эффективность правового регулиро-

вания. Осуществлен правовой анализ и предложено оптимальное решение для преодоления данной проблемы путем регламентации новых, усовершенствованных положений по закреплению единого окончательного понятия целевого назначения и распределения земель на категории.

**Ключевые слова:** проблема, целевое назначение, земельный участок, категория земель, изменение.

**Rudenko Taisiia Sergiivna**

**PROBLEM OF DETERMINATION OF EXISTENT HAVING A SPECIAL PURPOSE SETTING OF LOT LANDS**

The problem of determination of the existent having a special purpose setting of lot lands is examined in the article. Drawn conclusion, that in the current landed legislation until now there is a vagueness of maintenance of concept «Having a special purpose setting of lot lands», that reduces efficiency of the legal adjusting considerably. A legal analysis is carried out and optimal solution is offered for overcoming of this problem by regulation of new, improved positions on fixing of single final concept of the having a special purpose setting and distribution of lot lands on a category.

**Keywords:** problem, having a special purpose setting, lot land, category of earth, change.