

УДК 332. 33

Гончаров Віктор Володимирович, Борман Микола Олександрович  
Сумський Національний аграрний університет  
(Суми, Україна)

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ЩОДО ПОДІЛУ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРІЇ ЗА ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ

**Анотація.** У статті розглянуто правове забезпечення поділу земель на категорії за цільовим призначенням. Встановлені недоліки свідчать про не врахування багатофункціональності господарського використання земель для сільськогосподарських, рекреаційних та природно - охоронних цілей, накладання категорій одна на одну в національних природних парках. Запропоновано вирішення проблемних питань на законодавчому рівні.

**Ключові слова:** цільове призначення, земельна ділянка, проект землеустрою, категорії земель, землі запасу, правовий режим.

Goncharov Viktor V., Borman Nikolay O.  
Sumy National Agrarian University  
(Sumy, Ukraine)

## PROBLEMS ISSUES IN THE LEGISLATION OF UKRAINE REGARDING DIVISION OF LANDS BY CATEGORY BY DESTINATION

**Abstract.** The article deals with the legal support for the division of land into categories by purpose. The identified shortcomings indicate that the multifunctionality of economic land use is not taken into account for agricultural, recreational and nature conservation purposes, and the imposition of categories on each other in national nature parks. It is proposed to solve the problematic issues at the legislative level.

**Key words:** purpose, land, land management project, land categories, reserve lands, legal regime.

Гончаров Виктор Владимирович, Борман Николай Александрович  
Сумской Национальный аграрный университет  
(Сумы, Украина)

## ВОПРОСЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ ПО РАЗДЕЛУ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРИИ ПО ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ

**Аннотация.** В статье рассмотрены правовое обеспечение разделения земель на категории по целевому назначению. Установлены недостатки свидетельствуют о не учет многофункциональности хозяйственного использования земель для сельскохозяйственных, рекреационных и естественно - охранных целей, наложения категорий друг на друга в национальных природных парках. Предложено решение проблемных вопросов на законодательном уровне.

**Ключевые слова:** *целевое назначение, земельный участок, проект землеустройства, категории земель, земли запаса, правовой режим.*

Держава встановлюючи цільове призначення земель забезпечує особливу охорону земель як основного національного багатства, реалізуючи, таким чином, положення статті 14 Конституції України [1]. Кожна земельна ділянка, незалежно від форми власності чи використання, має конкретне цільове призначення. Цільове призначення земельної ділянки являє собою встановлені законодавством та конкретизовані відповідним органом (який передає таку ділянку у власність чи користування) допустимі межі використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами (набувачами такого права).

За період незалежності України законодавчо визначений порядок встановлення та зміни цільового призначення декілька разів зазнавав змін. Проте незмінним залишається підхід, коли встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок відбувається на підставі документації із землеустрою (зокрема проектів відведення земельних ділянок), яка підлягає затвердженню відповідними органами державної влади та/або місцевого самоврядування [2].

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.

На відміну від інших об'єктів права власності, відносно яких власник вправі здійснювати будь-які дії (знищувати, псувати, споживати тощо), земельна ділянка має використовуватися виключно відповідно до її цільового призначення, причому навіть невикористання ділянки також є правопорушенням.

Основою для визначення цільового призначення земельної ділянки є її належність до відповідної категорії земель. Поділ земельного фонду країни на категорії передбачений статтею 18 Земельним кодексом України де зазначено, що до земель України належать усі землі в межах її території, в тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії. Отже, кожна земельна ділянка належить до певної категорії земель. Категорії земель України мають особливий правовий режим, встановлений як нормами Земельного кодексу України, так і іншими земельно-правовими актами [3]. Земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі. До 01.01.2002 р. такі землі являли собою окрему категорію земель.

Поділ земель на категорії за цільовим призначенням є фундаментальним положенням земельного законодавства України. Саме виходячи із такого поділу побудована структура земельного законодавства. Стаття 19 Земельного кодексу України встановлює вичерпний перелік із дев'яти категорій земель: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення;

г) землі рекреаційного призначення; д) землі історико-культурного призначення; е) землі лісгосподарського призначення; є) землі водного фонду; ж) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Окремо зазначено, що земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі [4].

У порівнянні з раніше чинним земельним законодавством у складі земель України сталися суттєві зміни. Так, замість земель населених пунктів, які раніше визнавалися законом як самостійна категорія земель, запроваджено нову категорію земель - землі житлової та громадської забудови. Землі оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення визнано Земельним кодексом самостійними категоріями земель. Землі запасу як самостійну категорію земель анульовано. Але згідно частини 2 статті 19 Земельного кодексу України до складу кожної категорії земель можуть входити землі запасу. Це стосується тільки тих земельних ділянок, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб.

Правила про поділ земель на категорії дісталися Україні “у спадок” від земельного права радянських часів. У часи, коли земля перебувала у виключній державній власності та її використання здійснювалося в дозвільному порядку за правилом “дозволено лише те, що прямо передбачено”, поділ земель на категорії за цільовим призначенням цілком себе виправдовував. Між тим, на даний час накопичилося достатньо багато проблем, пов'язаних із поділом земель України на категорії. Численність та серйозність цих проблем, на наш погляд, змушують замислитись над доцільністю збереження поділу земель на категорії у його існуючому вигляді [4].

Кожна з категорій земель являє собою узагальнене цільове призначення земельних ділянок, що входять до тієї чи іншої категорії. Однак земельні ділянки, віднесені до однієї категорії земель, також використовуються за різним цільовим призначенням. Так, земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть використовуватись як для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, так і для задоволення особистих потреб громадян у сільськогосподарській продукції. Своєю чергою, земельні ділянки, що надаються громадянам для задоволення особистих потреб у сільськогосподарській продукції, можуть використовуватись, приміром, для садівництва, ведення особистого підсобного (особистого селянського) господарства, для городництва, сінокосіння і випасання худоби [5].

Земельний кодекс України не дає визначення щодо «категорія земель» та «цільове призначення земельної ділянки», але можна вважати, що «категорія земель» поняття ширше так як відноситься до певної групи земельних ділянок, можливо різного цільового використання.

Визначення цільового призначення земельної ділянки надається в статті 13 закону України «Про землеустрій» – це використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку [6].

Наразі види цільового призначення земель визначаються з урахуванням Класифікації видів цільового призначення земель, затвердженої

Наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 р. № 548, що зареєстровано у Міністерстві юстиції України 1 листопада 2010 р. за № 1011/18306 [7].

Певним недоліком сучасного поділу земель на категорії можна вважати його “розімкненість”, що обумовлена 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 місцевого самоврядування при прийнятті рішень щодо встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок. При цьому, некоректно сформульоване цільове призначення ділянки, в результаті унеможливорює ефективний державний контроль за використанням та охороною земель, адже віднайти у чинній нормативно-правовій базі нормативи раціонального землекористування, що відповідають “екзотичному” цільовому призначення, як правило, дуже складно або взагалі неможливо[5].

До основних недоліків існуючого поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням можна віднести:

- не врахування багатофункціональності господарського використання земель для сільськогосподарських, рекреаційних та природно - охоронних цілей;

- накладання категорій одна на одну в національних природних парках, землекористування яких належить до земель категорії природно - заповідного фонду, де функціонують інші категорії земель.

Існуючий поділ земель за їх категоріями як основним цільовим призначенням у процесі еволюційного розвитку сформувався відповідно до економічних, соціальних та екологічних інтересів суспільства і громадянина, однак потребує вдосконалення, оскільки об’єктивно знижує ефективність управління земельними ресурсами і землекористуванням.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р. / Верховна Рада України. Харків: Право, 2016. 82 с.
2. Довідник із землеустрою / за заг. ред. Л. Я. Новаковського. – 4-те вид., перероб. і доп. Київ.: Аграр. наука, 2015. 492 с.
3. Мірошніченко А. Проблемні правові питання поділу земель на категорії. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2005. № 12 (50). С. 42-51.
4. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. Дата оновлення: 09.08.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 10.10.2019).
5. Кулініч П. Цільове призначення та цільове використання земель за новим земельним кодексом України. Юридичний журнал. 2002. № 3. С. 6.
6. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель: Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів № 548 від 23.07.2010 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10> (дата звернення: 09.10.2019)
7. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. Дата оновлення: 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (дата звернення: 05.10.2019).