

УДК 332.3

СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

НІКОЛАЙЧУК А.М.,

студентка магістратури*

Національний університет біоресурсів і природокористування
України

Проаналізовано сучасний стан класифікації земель в Україні. Виявлено недоліки і невідповідності земельному законодавству серед існуючих систем класифікації. Окреслено перспективи вдосконалення класифікації земель за цільовим призначенням для потреб обліку земель.

Постановка проблеми. Земельні ресурси відіграють важливу роль в існуванні нашої планети, зумовлюючи функціонування та використання інших природних ресурсів (атмосферне повітря, поверхневі й підземні води, рослинний і тваринний світ). Вони є просторовою базою для розміщення та функціонування всіх видів господарської діяльності людини, основним засобом виробництва у сільському й лісовому господарстві, в їхніх надрах сконцентровані поклади багатьох корисних копалин. Із метою найраціональнішого використання та збереження земельних ресурсів для майбутніх поколінь слід досліджувати їх і класифікувати.

До земельних ресурсів України належать усі землі у межах її території, в тому числі острови й землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на категорії [9].

Згідно із Земельним кодексом України повноваженнями в галузі регулювання земельних відносин наділені Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України і Рада міністрів Автономної республіки Крим, центральні органи виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, земельних ресурсів і місцеві державні адміністрації. При вивченні земельних ресурсів й управлінні ними враховують їхнє адміністративно-територіальне розміщення, господарське використання, кількісні та якісні параметри і цільове призначення.

Класифікація земель передбачає їхній розподіл за найхарактернішими ознаками. Відповідно до земельного законодавства головною ознакою є цільове призначення земель — нормативне цільове використання,

* Науковий керівник канд. екон. наук, доц. А.Г. Мартин.

© Ніколайчук А.М., 2012.

встановлений у нормативному порядку правовий режим використання залежно від видів діяльності суб'єктів права власності на землю та права користування нею або суспільних інтересів.

По суті, встановлюючи цільове призначення земель, держава забезпечує особливу охорону їх як основного національного багатства, реалізуючи, таким чином, положення статті 14 Конституції України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР [4].

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Проблематики дослідження цільового призначення земель у різний час торкалися такі науковці, як Д.С.Добряк, О.П.Канаш, А.Г.Мартин, Л.Я.Новаковський, М.М.Паночко, А.М.Третяк, Б.М.Чепков та ін.

Дослідження проблеми класифікації земель за цільовим призначенням належить до провідних завдань сучасної юридичної й землевпорядної науки. Його доцільність та актуальність зумовлюється як певною незавершеністю й недосконалістю сучасної нормативно-правової бази земельних відносин, так і рядом проблем та невідповідностей земельного законодавства щодо забезпечення раціонального використання й охорони земель в Україні на сучасному етапі проведення земельної реформи.

Мета статті — проаналізувати сучасний стан класифікації земель у нашій державі, виявити недоліки і невідповідності земельного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Для кожної країни земля — один із найвагоміших соціально-економічних активів, найцінніший за своєю суттю та властивостями. Землі в межах території України різняться природним станом, притаманними їм соціально-економічними й виробничими характеристиками, що виконують різні функції. Згідно зі статтею 19 Земельного Кодексу України вони поділені на дев'ять самостійних категорій, що мають особливий правовий режим: а) землі сільськогосподарського призначення; б) землі житлової та громадської забудови; в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; г) землі оздоровчого призначення; ґ) 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 вказано, що земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі.

Застосування згаданої класифікації земель може дати тільки узагальнюючі уявлення про основне цільове призначення земель, не задовольняючи тим самим ведення державного земельного кадастру автоматизованим способом, підготовку технічної документації для відведення земельних ділянок, складання державних актів на право на землю, ведення даних реєстрації земельних ділянок і прав на них тощо, для чого потрібні конкретніші призначення й використання.

Класифікація земель за категоріями земель за основним цільовим призначенням допускає залучення земель однієї категорії до іншої. Так, сільськогосподарські вгіддя (рілля, перелоги, багаторічні насадження, сіножаті та пасовища), що відповідно до статті 22 Земельного кодексу України належать до земель сільськогосподарського призначення, можуть бути в складі земель лісового призначення чи водного фонду та інших категорій земель. Таке становище не дає змоги використовувати ієрархічну модель побудови класифікації.

Виходячи з факторів, які визначають продуктивність земель, потрібно наголосити, що класифікація їх за придатністю повинна ґрунтуватися на таких основних принципах, як:

економічна доцільність при екологічній можливості; територіальна диференціація видів використання залежно від характеру природних (природно-сільськогосподарських) регіонів; урахування регіональної структури земельних угідь і категорій земель за цільовим призначенням; взаємна підпорядкованість та взаємовплив таксонів класифікації земель залежно від ступеня прояву показників, які впливають на класифікаційний стан земель;

послідовність класифікації, що полягає у першочерговому визначенні можливості найінтенсивнішого використання земель із поступовим зниженням класу придатності до оптимального рівня, зумовленого наявним обмеженням і незадовільними чинниками.

З метою найповнішого задоволення потреб органів державної влади та інших користувачів в об'єктивній інформації про земельні ресурси країни, її регіонів, галузей економіки і господарюючих суб'єктів; забезпечення переходу до загальноприйнятих у міжнародній практиці методів збирання, опрацювання, аналізу й розповсюдження інформації про землі; створення земельно-кадастрової системи, адаптованої до ринкових умов, які діють в Україні тощо, необхідно вдосконалювати систему класифікацій, реєстрів земель, гармонізованих із міжнародними стандартами.

Класифікації повинні ґрунтуватися на сучасних методологічних засадах економічної науки, забезпечувати інформаційну єдність і цілісність зібраної інформації, можливість інтегрування у процес міжнародного інформаційного обліку. Ведення системи класифікацій повинне також базуватися на перспективних інформаційних технологіях, забезпечувати її актуальність та доступність.

Система класифікації земель призначена для автоматизованої підтримки ведення державного земельного кадастру, управління використанням земельних ресурсів на місцевому рівні, розроблення і впровадження земельної політики на національному рівні, порівняльного опису й аналізу національних структур землекористування на міжнародному рівні.

В основу сучасної класифікації земель покладено Стандартну статистичну класифікацію землекористувань Європейської економічної комісії (ЄЕК), розроблену Статистичною комісією та Європейською економічною комісією при ООН, і Класифікацію видів економічної діяльності ДК 009-96, затверджену й уведено в дію наказом Держстандарту України від 22 жовтня 1996 року № 441.

Під терміном "система класифікації земель і земельних ділянок" маються на увазі класифікація земель за категоріями та класифікація окремих земельних ділянок за цільовим призначенням, місцем розташування, видом покриття земельної ділянки, тобто за топографічними ознаками (види угідь, будівель, споруд, водойм, лісового покриву тощо). Проблема класифікації земель й окремих земельних ділянок є однією із традиційно складних і дотепер остаточно нерозв'язаною.

По-перше, завдання класифікації земель із погляду наукового підходу повинне розв'язуватися із застосуванням методів дискретної математики і кластерного аналізу теорії перебору та інших методів математичної статистики.

По-друге, класифікація не може бути абсолютною й єдиною на всі випадки життя — такий підхід неможливий навіть теоретично. Класифікація має здійснюватися за чітко визначеними цільовими критеріями, параметрами та ознаками, система яких установлюється конкретною предметною галуззю та вимогами певних груп користувачів.

По-третє, класифікація значною мірою залежить від технологій опрацювання й аналізу інформації. На відміну від паперових технологій ведення земельного кадастру, коли є можливість на будь-якому етапі вносити в звітні документи корективи та доповнення, автоматизовані технології опрацювання інформації ставлять жорсткіші вимоги до використання системи класифікаторів і аналізу даних. Із бази даних шляхом *SQL*-запитів можна одержати вибірки тільки за тими значеннями, які передбачені класифікаторами.

По-четверте, класифікатори повинні бути відкритими, а їхній супровід — централізованим. Зрозуміло, що в процесі функціонування АСДЗКУ виникатимуть ситуації, не передбачені класифікаторами.

Важливу роль також відіграє статус класифікаторів. Якщо кадастрові бази даних мають статус міжвідомчих, то такими повинні бути й класифікатори. Це свідчить про необхідність затвердження класифікаторів баз даних АСДЗКУ Держкомстандартом України та про реєстрацію відповідних наказів у Міністерстві юстиції України, що дасть можливість міжвідомчого і багатоцільового застосування системи класифікаторів [7].

При розробленні національних класифікаторів землекористувачів необхідно враховувати рекомендації Європейської економічної комісії при ООН, які наведено в Стандартній статистичній класифікації землекористувачів ЄЕК. Згідно з цим документом система класифікації земель має відповідати таким критеріям:

а) задовольняти інформаційні потреби користувачів місцевого, національного та міжнародного рівнів: на місцевому рівні — для планування й регулювання землекористувань; національному — з метою вдосконалення механізмів земельної реформи, прогнозування її показників, захисту довкілля тощо; на міжнародному — для порівняльного аналізу використання національних земельних ресурсів за певним набором критеріїв;

б) надавати можливість об'єктивного визначення площ та опису земельних ділянок щодо їхнього покриття (угідлями, забудовою, водою, насадженнями тощо) й збирання інформації про існуючу структуру землекористувань;

в) надавати інформацію про види діяльності на земельній ділянці, тобто про цільове призначення земельних ділянок;

г) надавати інформацію про вплив землекористувань на стан довкілля;

ґ) надавати інформацію про планування розвитку структури землекористувань і про альтернативні варіанти використання земельних ділянок;

д) система класифікації повинна охоплювати всю країну та забезпечувати визначення площ земель і зведений баланс усіх категорій земель.

Відповідно до міжнародних стандартів класифікацію землекористувань ЄЕК розроблено як змішану систему класифікації земель за критеріями б і в за ієрархічною структурою. При цьому розглядаються три ієрархічних рівні глибини класифікаторів: однорозрядний, дво- й трирозрядний. Головними вважаються перші два, а третій розглядається як факультативний.

В основу поділу земель за категоріями покладено їхнє основне цільове призначення. У сучасній земельно-правовій науці та нормотворчій діяльності тлумачення поняття "цільове призначення земель" займає основоположне

місце, оскільки воно є однією з базових характеристик, яка визначає правовий режим будь-якої земельної ділянки. Проте, на жаль, задум законопроєктивних його реалізувати. Зокрема, варто звернути увагу на різницю між термінами, вжитими законодавцем у статті 1 Закону України "Про землеустрій" і в статтях 19, 143 Земельного кодексу України (далі ЗКУ), — стає закономірне питання: ці поняття тотожні чи відмінні, адже від цього може залежати правомірність використання особою земельної ділянки для конкретних потреб.

Так, виходячи зі змісту статті 1 вказаного Закону "цільове призначення земельної ділянки" — її використання за призначенням на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку. Це формулювання не конкретизує основного змісту й критеріїв, за якими визначається цільове призначення земельної ділянки. Стаття 19 ЗКУ взагалі не тлумачить поняття "цільове призначення", а лише перераховує названі законодавцем категорії земель. У статті 143 ЗКУ також згадується "цільове призначення земельної ділянки", як превалюючий обов'язок власників і землекористувачів при експлуатації землі [2].

Не дуже давно в системі земельних відносин існувала ще одна проблема — при веденні державного реєстру земель використовувалася Український класифікатор цільового використання землі (УКЦВЗ), хоча він не був нормативним документом, не реєструвався у Мін'юсті України, не відповідав нормам чинного Земельного кодексу України (передусім статті 18, в якій сказано, що всі землі за основним цільовим призначенням поділяються на категорії). У державних актах на право власності на землю вказувалася не категорія земель за основним цільовим призначенням згідно зі статтею 19 ЗКУ, а саме цільове використання за цим класифікатором, бо іншого до 15.02.2011 року не було. Тому всі державні акти про право на землю в Україні до цієї дати, по суті, є недійсними, оскільки у них не зазначалося законне цільове використання. А з цієї дати набув чинності наказ Держкомзему України від 23.07.2010 року № 548 "Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель". Названа Класифікація містить перелік можливого цільового використання земельної ділянки у межах тієї чи іншої категорії земель. Таке цільове використання земельної ділянки зазначається як у правовстановлюючих, так і в правопосвідчуючих документах на землю.

В Україні класифікація земель регламентується Земельним кодексом України, Законами України "Про землеустрій" від 22 травня 2003 року № 858-IV, "Про охорону земель" від 19 червня 2003 року № 962-IV, "Про оренду землі" від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV (в редакції від 2 жовтня 2003 року № 1211-IV), Постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб" від 11 квітня 2002 року № 502, "Про затвердження Порядку розроблення проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок" від 26 травня 2004 року № 677, "Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель" від 26 травня 2004 року № 681.

Цікавими є дослідження правознавця А.М. Мірошніченка, який зазначає, що правила про поділ земель на категорії дісталися Україні "у спадок" від земельного права радянських часів. У період, коли земля знаходилася

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. Проте на нинішній час нагромадилося чимало проблем, пов'язаних із поділом земель України на категорії.

Незважаючи на формулювання статті 19 ЗКУ, яка проголошує поділ земель на категорії за критерієм цільового призначення, це не завжди відповідає дійсності. Насправді в багатьох випадках земельні ділянки належать до певної категорії не за їхнім цільовим призначенням, а, наприклад, за суб'єктом використання. Вищезгаданий науковець виявив ряд недоліків у чинному земельному законодавстві. Зокрема, згідно зі статтею 77 ЗКУ до земель оборони належать "землі, надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства України".

Таким чином, до земель оборони належать також землі під "об'єктами житлового призначення" (така можливість указана в ч. 3 статті 84 ЗКУ). Чи є й чи повинна бути принципова різниця у режимі земель під житлом для членів сімей військовослужбовців та будь-яким інших житлом? І чи багато спільного в правовому режимі земель військового полігона й земель під "об'єктами житлового призначення" (обидві ділянки віднесені до земель оборони)? Відповідь "ні" на обидва запитання очевидна.

Чи, наприклад, до земель транспорту згідно зі статтею 68 ЗКУ, статтею 23 Закону України "Про транспорт" належать як "землі смуг відведення залізниць під залізничним полотном", так і землі під "культурно-побутовими будівлями та іншими спорудами", зокрема, землі під Будинками культури, клубами тощо. Отже, постає запитання "Що спільного між земельними ділянками під Будинком культури й земельною ділянкою під залізничним полотном?" [6].

Крім того, А.М.Мірошниченко зазначає, що існуючий поділ земель на категорії не охоплює їх повністю. Так, поза межами існуючої класифікації залишаються землі загального користування населених пунктів.

У Земельному кодексі України не дано визначення і не наведено складу земель громадської забудови. Це великий масив земельних ділянок різного призначення та використання: установи освіти; установи охорони здоров'я, соціального забезпечення, спортивні й фізкультурно-оздоровчі установи; установи культури і мистецтва, культові споруди; підприємства торгівлі, громадського харчування й побутового обслуговування; організації та установи, управління, проектні організації, кредитно-фінансові установи; установи житлово-комунального господарства тощо.

Статтею 36 Земельного кодексу України законодавець прямо забороняє спорудження капітальних будівель і споруд на земельних ділянках, наданих для городництва, але при цьому статтею 35 Кодексу дозволяє зведення необхідних будинків, господарських споруд на земельних ділянках, наданих для садівництва. Закони України "Про особисте селянське господарство" від 15.05.2003 року № 742-IV (ст. 6) та "Про фермерське господарство" від 19.06.2003 року № 973-IV (ст. 14), а також ДБН Б.2.4-4-97 "Планування та забудова сільських поселень. Планування і забудова малих сільськогосподарських підприємств та селянських (фермерських) господарств" навіть не виключають наявності житлових будинків у межах

земельні
жать до

Із
легальні
фонду.
но-бол
ливськ

Сл
чення
ня мис
мель і
продув
опосер
номіч
чини,
ништв

Іс
них зс
привз
довкі
відно
діоак
хіміч
жиму
ютьс

(
земел
спос
а так
держ
увазі
ленн
ката
реж
нови
нор

ціль
ми.
вид
яко
шкі
ров
до
пол
ної
ми
при

дос
дос

Значним недоліком сучасної класифікації категорій земель можна вважати також її "розімкненість", що пов'язано із назвою останньої, дев'ятої, категорії земель — "землі промисловості, транспорту ... та іншого призначення". Таке формулювання у практиці дає широке поле для "творчості" органів державної влади та органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень щодо встановлення і зміни цільового призначення земельних ділянок. При цьому некоректно сформульоване цільове призначення ділянки унеможливає ефективний державний контроль за використанням та охороною земель. Адже знайти в чинній нормативно-правовій базі нормативи раціонального землекористування, що відповідають "екзотичному" цільовому призначенню, як правило, дуже складно або й узагалі неможливо.

Звичайно, проблема "розімкненості" класифікації земель може бути ефективно розв'язана прийняттям підзаконних актів, якими б чітко регламентувалися і деталізувалися всі можливі цільові призначення земель у межах категорій. Але необхідність прийняття таких актів має бути визначена законом [5].

Норми про відповідальність за нецільове використання земель також оперують поняттям "цільове призначення". Це зайвий раз підтверджує обов'язковість процедури зміни цільового призначення ділянки при переведенні земель не лише із категорії в категорію, але й у межах однієї категорії. Нехтування цією обставиною є підставою для припинення права користування земельною ділянкою згідно зі статтею 141 Земельного кодексу України.

Наслідками порушення порядку встановлення і зміни цільового призначення земель є:

- 1) визнання недійсними рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування про надання (передачу) земельних ділянок громадянам і юридичним особам;
- 2) визнання недійсними угоди щодо земельних ділянок;
- 3) відмови в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною;
- 4) притягнення до відповідальності відповідно до закону громадян та юридичних осіб, винних у порушенні порядку встановлення й зміни цільового призначення земель.

Висновки. В основу системи класифікації покладено систему класифікації землекористувань ЄЕК і КВЕД. Стара система класифікації тривалий час використовувалась для формування матеріалів статистичної звітності, ведення державного земельного кадастру та інших цілей, хоча мала ряд недоліків. Нова система класифікації, введена у дію в 2011 році виправила деякі невідповідності, але все одно має ряд недоліків і потребує подальшого вдосконалення, особливо в умовах переходу на автоматизовані технології ведення державного земельного кадастру.

При розробленні класифікаторів використовувалась ієрархічна модель, проте формування значень класифікатора здійснювалося не за схемою, коли встановлюються всі можливі значення узагальненого класифікатора, а потім вилучаються так звані неістинні значення, а шляхом вписування у класифікатор найпоширеніших і найвідоміших значень. Тому ці класифікатори, як правило, не відповідають критерію повноти. Класифікатор категорій земель не відповідає критерію цілісності й допускає включення земель однієї категорії до земель іншої категорії, у зв'язку з чим потребує подальшого вдосконалення з урахуванням європейських систем кодування інформації, стандартів без прив'язки класифікатора до КВЕД.