



Целевое назначение и целевое использование земельного участка: в чем разница?

Александра Федотова
Максим Максименко

Земельный Кодекс Украины не дает определений понятиям «целевое назначение» и «целевое использование» земельных участков, и этими понятиями часто «играют» при изменении целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения. И именно запрет, установленный законодателем, провоцирует поиски способов его обхода.

В связи с активным и непрерывающимся ростом рынка земли в Украине сегодня очень актуальными являются вопросы, связанные с возможностями увеличения прибыли в земельном бизнесе. Успешность здесь, как и в большинстве сфер бизнеса в нашей стране, зависит от возможностей его субъектов.

По общему правилу, любой бизнес является правоотношениями, и, соответственно, регулируется правовыми нормами того государ-

ства, в котором они возникают. Отсутствие надлежащего уровня систематизации законодательства, регулирующего определенную сферу общественных отношений, в том числе и земельных, создает неоднозначность в их регулировании.

Для правовой системы государства, в нашем случае – Украины, такое положение вещей – однозначно минус. Однако, для людей бизнеса это – однозначно плюс. Плюс, который дает возможность играть на несоответствиях законодательства, в данном случае – земельного, и на неурегулированных им вопросах и, в результате, зарабатывать деньги.

Одним из наиболее интересных направлений бизнеса на сегодняшний день является поиск земельных участков, располагающихся в «городах-миллионерах» и вокруг них, а также в курортных и других рекреационных зонах, с последующим изменением целевого назначения таких участков на целевое назначение, необходимое инвестору.

Например, в связи с существованием в Украине среди вышеперечисленных земельных участков достаточного количества сельскохозяйственной земли и одновременным недостатком земельных участков, предназначенных под застройку, инвестора в данном случае будет интересовать изменение целевого назначения земельных участков сельскохозяйственного назначения на назначение, позволяющее осуществлять строительство разнообразных жилых или административных объектов.

Обилие сельскохозяйственной земли в Украине, исторически аграрной стране, имеет свою предысторию и, в определенной степени, способствует тому, что целевое назначение этих земельных участков чаще всего изменяется, в процессе чего рядом с понятием «целевое назначение» земельных участков появляются и другие.

В 1991 году Украина обрела независимость, а также наследие СССР в виде экономической системы, построенной по плановому принципу, и слабо развитой частной собственности, в особенности на землю. В соответствии с общим курсом на построение социального государства и рыночной экономики в этих сферах требовались изменения.

С марта 1991 года все земли Украины были провозглашены объектом земельной реформы, суть которой сводилась к:

- 1) внедрению различных форм собственности и ведения хозяйства на земли и обеспечению их равноправного развития;
- 2) возобновлению и улучшению естественного состояния земель всех категорий;
- 3) созданию эффективного аппарата государственного управления в отрасли рационального использования и охраны земель;
- 4) разработке и принятию необходимого количества нормативно-правовых актов, которые бы качественно регулировали процесс земельной реформы и послереформенные земельные отношения.

Одним из направлений развития земельной реформы стала реорганизация сельскохозяйственных предприятий государственной собственности в коллективные сельскохозяйственные предприятия (субъекты коллективной собственности). В рамках этой реорганизации происходила передача земли, используемой государственными сельскохозяйственными предприятиями, коллективным сельскохозяйственным предприятиям (далее - КСП), созданным в процессе реорганизации.

Менялся правовой титул участка, на основании которого земля начинала использоваться в последующем КСП: с права государственной собственности (и права постоянного пользования землей как титула, на котором земля использовалась государственными сельскохозяйственными предприятиями) – на право коллективной собственности. Право постоянного пользования землей и сейчас остается за некоторыми нереорганизованными государственными предприятиями и за сельскохозяйственными акционерными предприятиями, реорганизованными на базе совхозов.

С 1996-1997 годов начался процесс перехода земельных участков из коллективной собственности КСП в частную собственность граждан (бывших членов данных предприятий). Нормативной основой передачи земельных участков частным лицам были:

- Указ Президента Украины №720/95 от 08.08.1995. «О порядке паевания земель, переданных в коллективную собственность сельскохозяйственным предприятиям и организациям» и
- Методические рекомендации относительно порядка передачи земельной доли (пая) в натуре из земель коллективной собственности членам коллективных сельскохозяйственных предприятий и организаций, утвержденные Приказом

№47/172/48 Госкомзема, Министерства сельского хозяйства и продовольствия Украины, Украинской академии аграрных наук от 04.06.1996 года.

С 2003 года масштабы получения гражданами Украины (бывшими членами КСП) земельных участков в частную собственность увеличились еще больше в процессе выделения соответствующих участков в натуре (на местности) в связи с принятием Закона Украины №899-IV от 05.06.2003 «О порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)».

Определившись с объектом правоотношений, сельскохозяйственными землями, наиболее часто выступающим причиной законодательной неопределенности понятий «целевое назначение» и «целевое использование» земельных участков, следует рассмотреть эти термины. В законодательстве Украины существуют определенные проблемы с терминологическим определением понятия «целевое назначение земельного участка» и еще большие проблемы с его соотношением с некоторыми смежными понятиями.

Итак, **целевое назначение** земельного участка¹ – это использование земельного участка по назначению, определенному на основании документации по землеустройству в установленном законодательством порядке. То есть термин «целевое назначение» определяется с помощью глагола «использование», которое должно осуществляться «по назначению». Данное определение и разнообразие предусмотренных способов добывания полезных свойств из конкретных земельных участков, в совокупности с некоторыми статьями Земельного кодекса Украины^{2,3} подразумевают также то, что существует «вид использования» земельного участка или его «целевое использование».

Не смотря на это, основной акт земельного законодательства Украины – ЗК Украины – не дает определения понятий «целевое назначение» и «целевое использование» земельных участков.

В соответствии с ЗК Украины, земли в Украине по основному целевому назначению⁴ делятся на следующие категории:

- земли сельскохозяйственного назначения;

¹ Закон Украины «О землеустройстве» № 858-IV от 22 мая 2003, ст. 1

² Земельный кодекс Украины, Закон № 2768-III от 25 октября 2001 (далее – ЗК Украины)

³ ЗК Украины, ст.ст. 22, 35, 116, 121

⁴ ЗК Украины, ст. 19



Игра "понятиями" "целевое назначение" и "целевое использование" земельных участков, не нашедшими своего определения в ЗК Украины, спровоцирована законодательным запретом на их изменение.**

- земли жилой и общественной застройки;
- земли природоохранного и другого природоохранного назначения;
- земли оздоровительного назначения;
- земли рекреационного назначения;
- земли историко-культурного назначения;
- земли лесохозяйственного назначения;
- земли водного фонда;
- земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и другого назначения.

Причем, вышеприведенное деление земель произведено с целью их охраны и эффективного использования.

Возникает логичный вопрос: если, например, существует категория земли – земли рекреационного назначения, которое, согласно ЗК Украины⁵, является основным целевым назначением данной категории земли, то как назвать тогда характеристику земельных участков «для организации отдыха населения» или «для проведения спортивных мероприятий» – их «целевым назначением» или «целевым использованием»? Основным целевым назначением, как и категорией, к которой относятся эти земельные участки, будут земли рекреационного назначения, а «для организации отдыха населения» или

⁵ ЗК Украины, ст. 19, гл. 9

«для проведения спортивных мероприятий» могут быть как «неосновным целевым назначением» или просто «целевым назначением» так и видом «целевого использования» данных земельных участков. ЗК Украины прямого ответа на данный вопрос не дает.

Зато ответ на него пытаются найти люди, которые умеют применять нормы земельного законодательства. И понятно, что в таком «поиске» на первое место выходят именно их личные интересы.

ЗК Украины накладывает обязанность на всех собственников и пользователей земельных участков обеспечивать их использование по целевому назначению⁶. Правовые режимы и возможные способы использования отдельных категорий земель раскрываются в главах 5 – 13, раздела II ЗК Украины. Нецелевое же использование земельного участка может привести к прекращению права пользования и, возможно, даже права собственности на данный земельный участок⁷.

Учитывая эту обязанность, в случае необходимости осуществлять на земельном участке деятельность, не предусмотренную его целевым назначением, а иногда и прямо запрещенную, возникает потребность в изменении целевого назначения.

Именно при осуществлении изменения целевого назначения земельных участков наиболее явно возникает вопрос разницы между «целевым назначением» и «целевым использованием» последних.

Возможность изменения целевого назначения земель уполномоченными органами предусматривается ЗК Украины⁸ и Порядком изменения целевого назначения земель, которые находятся в собственности граждан и юридических лиц⁹.

В соответствии с Порядком изменения целевого назначения¹⁰, регулирующего изменение целевого назначения лишь земельных участков частной собственности, изменение целевого назначения проводится:

1) по заявлению (ходатайству) собственника к уполномоченному

⁶ Закон Украины «О землеустройстве» № 858-IV от 22 мая 2003, ст. 1

⁷ Земельный кодекс Украины, Закон № 2768-III от 25 октября 2001

⁸ ЗК Украины, ст.ст. 22, 35, 116, 121

⁹ Порядок изменения целевого назначения земель, которые находятся в собственности граждан и юридических лиц, утвержден Постановлением Кабинета министров Украины № 502 от 11 апреля 2002 (далее – Порядок изменения целевого назначения)

¹⁰ Порядок изменения целевого назначения, п.п. 1-8, 12

- органу местного самоуправления или органу исполнительной власти (в зависимости расположения земельного участка в пределах или вне пределов населенного пункта¹¹),
- 2) **к которому прилагается, среди других документов, обоснование изменения целевого назначения земельного участка;**
 - 3) уполномоченные органы местного самоуправления или органы исполнительной власти, в случае согласия на изменение целевого назначения земельного участка, дают **разрешение на подготовку проекта его отвода** (разработку или пересогласование – в зависимости от того, изменяется ли целевое назначение части или всего земельного участка¹²);
 - 4) **проект отвода земельного участка согласовывается или пересогласовывается с органом земельных ресурсов, природоохранным и санитарно-эпидемиологическим органом, органом градостроительства, архитектуры и охраны культурного наследия, а также**
 - 5) **подлежит государственной землеустроительной экспертизе, после которой**
 - 6) **собственник земельного участка (заказчик разработки проекта отвода или его пересогласования) подает проектные материалы соответственно уполномоченному органу местного самоуправления или органу исполнительной власти для принятия решения про изменение целевого назначения;**
 - 7) и только **решение** вышеуказанных уполномоченных органов **на изменение целевого назначения земельного участка будет основанием для оформления собственнику государственного акта на право собственности на земельный участок с измененным целевым назначением.**

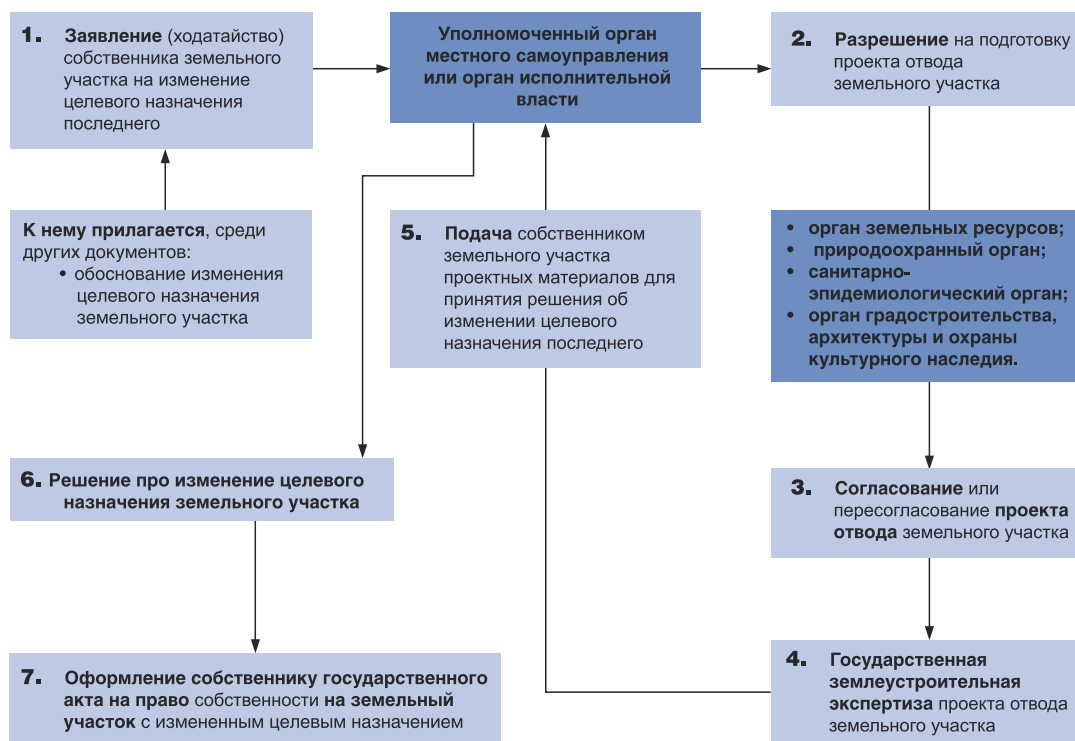
Как видно, в Порядке изменения целевого назначения установлена довольно забюрократизированная процедура. Именно на этом этапе, когда для возможности осуществлять на земельном участке необходимую деятельность нужно установить его соответствующий режим, и начинается «юридическая герменевтика» всех заинтересованных в этом лиц.

Как указывалось выше, ЗК Украины не дает определений понятиям «целевое назначение» и «целевое использование» земельных участков, а наиболее часто «играют» этими понятиями при изменении целевого назначения земель сельскохозяйственного назначения. И как часто бывает, именно запрет, установленный

¹¹ ЗК Украины, ст. 19

¹² Порядок изменения целевого назначения, п.п. 1-8, 12

Диаграмма 1. Порядок изменения целевого назначения земельных участков частной собственности физических и юридических лиц



законодателем, провоцирует поиски способов его обхода. Речь идет о запрете, вступившем в силу 01 января 2002 года¹³, и предусматривающем следующее:

- запрет на продажу и иное отчуждение земельных участков,
- а также земельных долей (паев), принадлежащих собственникам земельных долей (паев),
- и на продажу и иное отчуждение земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства
- и другого товарного сельскохозяйственного производства,
- кроме их обмена, передачи в наследство и изъятия для общественных нужд.

Земельные участки, передаваемые собственникам земельных долей (паев), выделялись сначала только с целевым назначением «для ведения товарного сельскохозяйственного производства», а с 2003 года – с целевыми назначениями «для ведения личного крес-

¹³ ЗК Украины, ст. 19, гл. 9

тьянского хозяйства и для ведения товарного сельскохозяйственного производства».

Как видно, инвестору, желающему застроить земельный участок, который, по своему целевому назначению, относился к сельскохозяйственным землям, для получения права собственности на него необходимо было:

- 1) выменять данный земельный участок у собственника;
- 2) изменить его правовой режим.

Между тем, изменение целевого назначения земельного участка категории сельскохозяйственных земель в земли жилой и общественной застройки, во-первых, не всегда возможно, так как земли жилой и общественной застройки могут находиться лишь в пределах территории населенных пунктов¹⁴, а, во-вторых, даже если возможно, то требует значительных финансовых затрат.

Оставалось изменять назначение земельного участка, например, «для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства» на участок «для ведения садовничества», которое, как назначение, допускает строительство на нем¹⁵.

Только возникала проблема: земельный участок для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и земельный участок для ведения садовничества – это земли одной категории по основному целевому назначению – земли сельскохозяйственного назначения. Идти путем изменения целевого назначения, предусмотренным Порядком изменения целевого назначения, было и есть довольно сложно и дорого.

Таким образом, если использовать терминологию ЗК Украины, можно понимать, что, так как виды (способы) возможного использования земельного участка для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства и для ведения садовничества разнятся, то «перевод» одного в другой, в рамках единой категории по основному целевому назначению, нужно рассматривать как изменение «целевого использования» данного земельного участка. Стоит обратить внимание на то, что согласно терминологии ЗК Украины, в пределах единой категорий земли по ее основному целевому назначению содержатся различные группы видов использования конкретных земельных участков в зависимости от характеристик самих земельных участков, объектов, расположенных на них, или субъектов, в пользовании/собственности которых находится

¹⁴ ЗК Украины, ст. 38

¹⁵ ЗК Украины, ст. 35

земля.

В категории «земли сельскохозяйственного назначения» такими, например, будут¹⁶:

- ведение личного крестьянского хозяйства;
- ведение садовничества;
- ведение городничества;
- сенокошение и выпасание скота;
- ведение товарного сельскохозяйственного производства;
- другие.

Все вышеупомянутое делает изменение «целевого использования» земельного участка весьма сомнительным, так как порядка его изменения и органа, уполномоченного принимать соответствующие решения, действующим законодательством не предусмотрено, как и не предусмотрено четкой разницы между понятиями «целевое назначение» и «целевое использование» земельных участков в ЗК Украины.

19 декабря 2006 года был принят Закон Украины №490-V «О внесении изменений в Земельный кодекс Украины относительно запрета на продажу земель сельскохозяйственного назначения до принятия соответствующих законодательных актов» (далее – Закон о внесении изменений в ЗК Украины), которым в п. 15 Раздела X «Переходные положения» ЗК Украины внесены изменения, устанавливающие:

- запрет на куплю-продажу и иное отчуждение,
- изменение целевого назначения (использования) земельных участков,
- находящихся в собственности граждан и юридических лиц,
- для ведения товарного сельскохозяйственного производства,
- земельных участков, выделенных в натуре (на местности) собственникам земельных долей (паев) для ведения личного крестьянского хозяйства,
- а также земельных долей (паев).

После принятия и вступления в силу Закона о внесении изменений в ЗК Украины, законодатель запретил практику изменения «целевого использования» земельных участков. При этом двузначность вопроса о соотношении понятий «целевое назначение» и «целевое использование» осталась.

¹⁶ ЗК Украины, ст. 91, 96

И все равно не понятно, законодатель:

- либо подтвердил существование понятия «целевое использование земельного участка» и запретил его изменение;
- либо указал, что целевое назначение земельного участка и его целевое использование – это одно и то же (так как в вышеуказанных изменениях в ЗК Украины содержится фраза: «изменение целевого назначения (использования) земельных участков», в которой эти два понятия употребляются как синонимы).

На сегодня, главное, что стоит отметить, это существование «целевого использования» земельных участков и употребление этого термина в ЗК Украины.

При отсутствии четкой логики земельного законодательства Украины формируется вывод, что разграничивать или отождествлять понятия «целевого назначения» и «целевого использования» земельных участков будут люди, применяющие данное законодательство. И ответ на вопрос, поставленный этой статьей, будет зависеть от их целей, правосприятия и правовой культуры.



Информация об авторах

Александра Федотова,

партнёр, глава практики недвижимости и земельного права компании Spenser & Kauffmann

Максим Максименко,

младший юрист, практика недвижимости и земельного права компании Spenser & Kauffmann

© Spenser & Kauffman, 2008