УДК 349.412

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.1.15>**Олена Заєць,**

канд. юрид. наук,

доцент кафедри земельного та аграрного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Євген Чорний,

студент II курсу магістратури

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОДІЛ ЗЕМЕЛЬ ЗА ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ ТА ВИДОМ ВИКОРИСТАННЯ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

Правові категорії цільового призначення землі та виду використання земельної ділянки, функціонального призначення та використання земельної ділянки, їх співвідношення, практичні та теоретичні проблеми в цій площині на даний момент є не досить дослідженими. Але реалізація багатьох механізмів, таких як зміна цільового призначення, виду використання, розробка і затвердження землевпорядної та містобудівної документації та навіть плата за землю, на практиці пов'язана з багатьма проблемами. Дана проблематика висвітлювалась у працях А. М. Мірошніченка, П. Ф. Кулиничка, В. М. Правдюка, В. М. Шульги, В. Ю. Уркевича, О. М. Браницького, В. В. Носіка та інших. Історично система поділу земель на категорії бере свої витоки із радянського земельного ладу, тому для ринкової економіки України є застарілим правовим механізмом, який заважає раціональному використанню землі. У статті наведено низку практичних правових проблем, пов'язаних із домінуючою концепцією поділу земель на категорії за цільовим призначенням та види використання в межах кожної категорії, зокрема, відсутність повної інформації про це у Державному земельному кадастрі, проблематичність оскарження в суді рішень про відмову змінити цільове призначення земельної ділянки, відсутність на місцях розроблених і затверджених планів зонування територій та детальних планів територій як необхідної містобудівної документації в тому числі і для зміни цільового призначення тощо. Наведено приклади практики Верховного Суду з питань зміни виду використання земельної ділянки у межах однієї категорії. Проаналізовано ряд законопроектів, які винесені на розгляд Верховної Ради України. У висновках представлено авторське бачення вирішення вищезазначених проблем поділу земель на категорії та види використання. Зокрема, необхідно узгодити містобудівне і земельне законодавство в аспекті зміни виду використання земельних ділянок; зазначити в нормативно-правових актах механізми фінансування розробки містобудівної документації; доопрацювати законопроекти № 2280 і № 2194 для уникнення прогалів у разі відсутності детального плану території і плану зонування територій; науково обґрунтувати та законодавчо підсилити концепцію функціонального призначення територій, яка повинна поступово замінити існуючий поділ земель за цільовим призначенням.

Ключові слова: земельна ділянка, цільове призначення, вид використання, функціональне призначення, містобудівна документація, зонінг.

Постановка проблеми. Правові категорії цільового призначення землі та виду використання земельної ділянки, функціонального призначення та використання земельної ділянки, їх співвідношення, практичні та теоретичні проблеми в цій площині на даний момент є не досить дослідженими. Проте чинне земельне законодавство та напрацьовані законопроекти містять багато положень, які потрібно детально проаналізувати, дати їм ґрунтовну правову оцінку задля усунення розбіжностей та законодавчих прогалів, оскільки реалізація багатьох механізмів, таких як зміна

цільового призначення, виду використання, розробка і затвердження землевпорядної та містобудівної документації та навіть плата за землю, на практиці є дуже складною.

Аналіз останніх досліджень. Дана проблематика висвітлювалась у працях А. М. Мірошніченка, П. Ф. Кулиничка, В. М. Правдюка, В. М. Шульги, В. Ю. Уркевича, О. М. Браницького, В. В. Носіка та інших. Оскільки проблеми цільового призначення і пов'язаних категорій є досить давніми, то важливо оцінити дану проблематику з огляду історичного становлення і трансформації

цільового призначення, виду використання земель до сьогодення моменту, адже в такому разі можна здійснити більш широке і комплексне юридичне дослідження.

Метою цієї статті є викладення авторського бачення сучасних проблем поділу земель за цільовим призначенням та видами використання, їх вирішення у світлі останніх тенденцій судової практики та законопроектної роботи Верховної Ради України.

Виклад основного матеріалу. Історично так склалося, що Україна входила до складу СРСР. Це відбулося на великій кількості сфер життєдіяльності громадян, і використання землі не стало виключенням. Аналізуючи політичний устрій і законодавство СРСР, не важко зробити висновок, що держава була «монопольним» власником землі. Таким чином, саме держава визначала приналежність земель до певних категорій. Поняття «поділ земель», «цільове призначення», «категорія» мали більш теоретичне, аніж нормативне значення, як правильно стверджує В. М. Правдюк [1, с. 43].

У Земельному кодексі УСРР 1922 року був закріплений примат сільськогосподарських земель, а поділ земель здійснювався за такими примітивними навіть на той час категоріями, як землі трудового користування, державні земельні маєстності, міські землі та землі спеціального призначення. Який критерій застосовувався для такого поділу, важко зрозуміти до сьогодні.

Така ситуація існувала до прийняття в 1970 році Земельного кодексу УРСР, відповідно до якого землі поділяли на 6 категорій: землі сільськогосподарського призначення, землі населених пунктів, землі промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення, землі державного лісового фонду, землі державного водного фонду, землі державного запасу. Позитивним явищем цього кодексу було закріплення керівної ролі місцевих рад у визначенні основного цільового призначення земель, проте так і не вирішено питання стосовно критерію поділу на категорії.

З огляду на Земельний кодекс УРСР від 18 грудня 1990 року землі населених пунктів так і продовжували існувати, а також існувала така категорія, як землі запасу. З прийняттям Земельного кодексу від 2001 року (далі – ЗКУ) землі населених пунктів перестали бути категорією, а відповідно до ст. 19 ЗКУ земельні ділянки кожної категорії земель, які не надані у власність або користування громадян чи юридичних осіб, можуть перебувати у запасі. Науковці

досі не дійшли спільної думки щодо того, чи є землі запасу окремою категорією, проте це не єдина проблема, яка варта уваги.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про державний земельний кадастр» до Державного земельного кадастру включаються, крім іншої інформації, відомості про категорії земель. Водночас на практиці можна побачити досить багато земельних ділянок у Публічній кадастровій карті, які були сформовані ще в радянський період, і багато відомостей про них відсутні (наприклад, категорія і цільове призначення). Ст. 39 вищезгаданого Закону вказує, що особи, які здійснюють внесення відомостей до Державного земельного кадастру, несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність у порядку, встановленому законом.

Шкода, заподіяна Державним кадастровим реєстратором фізичним чи юридичним особам під час виконання своїх обов'язків, підлягає відшкодуванню за рахунок держави у порядку, встановленому законом. Всім добре відомо, що механізм стягнення шкоди з держави досить проблематичний, тому в даному випадку бачимо два варіанти вирішення цієї проблеми: надання повноважень Державним кадастровим реєстраторів щодо внесення відомостей до Державного земельного кадастру сертифікованим інженерам-землевпорядникам, як це передбачено Проектом Закону про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин № 2194 [2] в межах пілотного проекту, або ж створення механізму персональної відповідальності державних кадастрових реєстраторів, які здійснюють ці функції сьогодні.

Відповідно до ч. 1 ст. 20 ЗКУ віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів-розпорядників земель. Відмова цих суб'єктів у зміні цільового призначення може бути оскаржена до суду. Проте виникає дві проблеми. Яким же чином можна зобов'язати орган місцевого самоврядування, який є колективним органом, виконати судові рішення? Також суд досить часто звертає увагу позивачів на те, що повноваження органів-розпорядників земель є дискреційними, і суд не може замінювати органи державної влади/місцевого самоврядування (далі – ОДВ/ОМС) щодо їхніх повноважень. Підтвердженням цього є постанова Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду (далі – КАС/ВС) від 14.11.2019 у справі № 344/10412/16-а [3].

Питання про те, що ж є цільовим призначенням земельної ділянки, постає досить часто в наукових дискусіях. П. Ф. Кулинич вважає, що «встановлення цільового призначення земельних ділянок як функція державного управління <...> передбачає визначення відповідним органом влади цільового призначення кожної земельної ділянки відповідно до потреб власника (користувача)» [4, с. 424]. Погоджуємося з В.М. Правдюком, що висловлена автором позиція в сучасних умовах є досить спірною [1, с. 76], а також хочемо додати, що здебільшого представники органів ОДВ/ОМС, навіть маючи бажання, рідко можуть здійснити дії відповідно до потреб землевласника/землекористувача, адже часто перешкоджають цьому такі фактори, як відсутність матеріально-технічної бази та фінансових ресурсів, наповнення реєстрів та кадастрів. Весь цей тягар покладається на особу, зацікавлену в отриманні/передачі земельної ділянки чи зміні цільового призначення останньої.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про землеустрій» цільове призначення земельної ділянки – використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку. Вважаємо, що дане положення не кореспондується з іншим земельним законодавством. Зміна ж цільового призначення здійснюється на основі проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (ст. 20 ЗКУ). Проте для того, щоб реалізувати дану процедуру, проект повинен бути погоджений та затверджений компетентними органами. Згідно зі ст. 186-1 ЗКУ однією із підстав для відмови у погодженні проекту може бути невідповідність його положень містобудівній документації. А відповідно до ст. 123 ЗКУ підставою для відмови в затвердженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки може бути лише його невідповідність вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. У результаті ми маємо ситуацію, коли погодження проекту землеустрою можна здійснити тільки тоді, коли землевпорядна документація відповідає містобудівній.

Проте хочемо звернути увагу і на положення містобудівного законодавства, яке безпосередньо стосується зміни цільового призначення: ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» вказує, що зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території (далі – зонінг) та/або детальному плану території (далі – ДПТ), забороняється. Тобто за відсутності ДПТ або

зонінгу зміна цільового призначення забороняється, бо в будь-якому випадку орган, який здійснюватиме погодження проекту землеустрою, зверне увагу заявника на те, що ДПТ/зонінг відсутній.

Аналіз поточної ситуації в Україні свідчить, що в кращому випадку існують затверджені Генеральні плани міст і говорити про затверджені ДПТ та зонінги поки дуже рано, оскільки немає достатніх фінансових ресурсів, матеріально-технічної бази для розробки планувальної містобудівної документації. Таким чином, для того щоб змінити цільове призначення, потенційні землевласники чи землекористувачі повинні розробити цю документацію за власні кошти. Такий тягар, покладений на останніх, не є жодним чином обґрунтованим.

Тому варто погодитися з думкою А. М. Мірошниченка, який доводить нецільовість цільового призначення і поділу земель на категорії. «Створити всеохоплюючий (тим більше, законодавчо закріплений) поділ земель на категорії, що охопив би будь-які можливі види цільового призначення, дуже важко і навряд чи доцільно <...> Система законодавчо встановлених обмежень може доповнюватися обмеженнями, встановленими планувальною документацією, зокрема, в порядку зонування» [5].

У цьому аспекті варто звернути також увагу на співвідношення зміни цільового призначення землі зі зміною виду використання, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 20 ЗКУ зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення, а відповідно до ч. 5 ст. 20 ЗКУ 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. Оскільки земельне законодавство не вказує, яким способом землекористувач чи землевласник може змінювати вид використання, то наявна не лише законодавча прогалина, а й практична проблема.

Певною мірою суди дають оцінку та висновки, як же повинна здійснюватись зміна виду використання. Наприклад, у постанові від 04.07.2018 у справі № 826/8492/17 КАС/ВС дійшов висновку, що «зміна використання земельної ділянки з виду «для будівництва, експлуатації та обслуговування адміністративно-офісного комплексу з об'єктами розважального призначення, з вбудованими

та прибудованими приміщеннями господарського призначення, з надземним та підземним паркінгом зі знесенням існуючий будівель» на вид використання «будівництво, експлуатація та обслуговування багатоквартирних житлових будинків з вбудовано-прибудованими приміщеннями громадського призначення та підземним паркінгом» призводить до зміни цільового призначення земельної ділянки. Водночас зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення» [6]. Проте, надаючи такий висновок, суд касаційної інстанції не встановив і не надав оцінку того, що фактично відбулась зміна виду використання в межах однієї категорії – землі житлової та громадської забудови.

Але, на щастя, є більш обґрунтовані позиції КАС/ВС. Наприклад, КАС/ВС у постанові від 31.07.2019 у справі № 806/5308/15 вказав, що «Суд звертає увагу, що зміна виду використання земельної ділянки в межах однієї категорії земель не є зміною її цільового призначення, а отже, не потребує проходження процедур, які відповідно до земельного законодавства України застосовуються при зміні цільового призначення (розробки проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок, його затвердження тощо). Єдина умова <...> – дотримання вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, та необхідність урахування містобудівної документації та документації із землеустрою» [7]. Таким чином, можемо стверджувати, що судовою практика змінюється в позитивному напрямі, як результат, суд ухвалює більш ліберальні рішення і належно тлумачить норми земельного законодавства.

Також виникає питання: чи можна закріпити за земельною ділянкою вид використання, який не є нормативно встановлений в будь-якому з нормативно-правових актів? Наприклад, проаналізувавши дані Публічної кадастрової карти, ми побачимо багато земельних ділянок з видом використання на кшталт «для обслуговування кафе-бару Золотий Олень (землі іншого призначення)». На нашу думку, такий вид використання відповідає чинному земельному законодавству, оскільки власник сам визначає вид використання, і основною вимогою для визначення є приналежність виду до певної категорії.

Разом із тим судовою та іншою практикою застосування норм земельного законодавства про цільове призначення і види використання земельних ділянок, як бачимо, тільки підтверджує недосконалість та фор-

мальність наявної концепції поділу земель за цільовим призначенням. Так, можливість вільно визначати види використання, якщо вони загалом не суперечать містобудівній документації та документації із землеустрою, може суперечити правилам добросусідства, екологічним вимогам і здоровому глузду. Яскравим прикладом цього є присадибні земельні ділянки, які часто використовуються для розміщення станцій техобслуговування, закладів торгівлі, готелів, розважальних закладів тощо. Тому поступовий перехід від концепції поділу земель за цільовим призначенням до механізму територіального планування і функціонального призначення (зонування) територій ми всіяко підтримуємо.

Досить цікавим і не менш проблематичним є й Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.11.2016 № 489 «Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів», яким визначаються коефіцієнти функціонального використання земельних ділянок (далі – Кф). Відповідно до положень цього порядку, що більший Кф, то більше платник сплачує коштів за орендну плату/земельний податок, адже Кф безпосередньо впливає на нормативно грошову оцінку землі. Так, якщо земельна ділянка належить до категорії земель житлової та громадської забудови, цільове призначення – для експлуатації та обслуговування гаражів, то видом використання згідно з вищезгаданим порядком потенційно може бути 03.10 – для будівництва та обслуговування будівель ринкової інфраструктури (адміністративних будинків, офісних приміщень та інших будівель громадської забудови, які використовуються для здійснення підприємницької та іншої діяльності, пов'язаної з отриманням прибутку) з Кф 2,5, а також цілком можливо закріпити код 02.09 – для будівництва і обслуговування паркінгів та автостоянок на землях житлової та громадської забудови з Кф 1,5. Який код більше чи менше підходить в даній ситуації, вирішують тільки центральні органи виконавчої влади, що вносять відомості в Державний земельний кадастр, а від цього вибору залежить різниця в сплаті земельного податку чи орендної плати в 60-80 %. Таким чином, плата за землю часто залежить від дискреційних повноважень органів державної влади, адже відсутній механізм визначення того, який код застосовувати для розміщення чи обслуговування тих чи інших об'єктів.

Водночас станом на 1 січня 2020 р. Проект Закону про внесення змін до Земельного

кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель № 2280 [8] прийнято в першому читанні. Даний документ не можна залишити поза увагою, розглядаючи питання цільового призначення і виду використання земель. Цим законопроектом, серед іншого, пропонується ч. 2 ст. 20 ЗКУ викласти в такій редакції: «Цільове призначення земельної ділянки визначається власником земельної ділянки самостійно в межах відповідного виду функціонального призначення території, визначеного затвердженням комплексним планом просторового розвитку громади, а у разі його відсутності – планом зонування території або детальним планом території». Проте залишається не врегульованою проблема: яким чином можна змінити цільове призначення у разі відсутності ДПТ чи зонінгу?

Ч. 4 ст. 20 ЗКУ пропонується викласти у такій редакції: «Класифікатор видів цільового призначення землі та видів функціонального призначення територій та правила співвідношення між ними затверджується Кабінетом Міністрів України». Виникає важливе питання: чи це той класифікатор видів цільового призначення землі, який застосовується при визначенні Кф в Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, чи законодавець має на увазі новий класифікатор, який розроблятиметься під задум нової містобудівної документації – комплексного плану просторового розвитку території? Якщо ж йдеться про новий класифікатор Кабінету Міністрів України, то виникає цікаве питання: як він буде узгоджуватися з тим Порядком нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, який вже затверджений і встановлює види використання земель станом на тепер?

Також у ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» пропонується зазначити таке положення: «Комплексний план просторового розвитку громади встановлює черговість розроблення генеральних планів окремих міст громади відповідно до вимог цієї статті та детальних планів території або безпосередньо містить відповідні планувальні рішення зазначеної містобудівної документації. Комплексний план просторового розвитку громади встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) території всієї громади, їх ландшафтної організації».

Вважаємо, що містобудівна документація повинна наповнюватись схематичними, графічними матеріалами, які будуть визначати можливості використання тої чи іншої земельної ділянки для здійснення певної діяльності.

На нашу думку, для планування створення документації є певні стратегії, концепції розвитку та інші документи, і немає необхідності в комплексному плані просторового розвитку території зазначати план створення планувальної документації, адже такий підхід позбавлений певного сенсу. Таким чином, вважаємо, що даний законопроект повинен бути доопрацьований до другого читання для здійснення належного регулювання розробки, затвердження планувальної, містобудівної та землепорядкової документації.

Висновки

Враховуючи все вищевикладене, вважаємо, що потрібно належним чином врегулювати ряд проблемних моментів, що є в поточних законопроектах, а також врахувати ті недоліки, які наявні в чинних положеннях законодавства. Зокрема, йдеться про такі кроки: 1) узгодити містобудівне і земельне законодавство в аспекті зміни виду використання земельних ділянок, зокрема, закріпити положення в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» про те, що можна змінювати цільове призначення та вид використання земельної ділянки відповідно до Генерального плану, як основного виду містобудівної документації, до моменту затвердження ДПТ/зонінгу; 2) зазначити належним чином в нормативно-правових актах механізми фінансування розробки містобудівної документації (Генеральні плани, детальні плани території, плани зонування територій та плани просторового розвитку території громад); 3) надати повноваження Державних кадастрових реєстраторів щодо внесення відомостей до Державного земельного кадастру сертифікованим інженерам-землепорядникам; 4) доопрацювати законопроекти № 2280 і № 2194 для уникнення прогалин у разі відсутності детальних планів території і плану зонування територій та зручності застосування в такому випадку положень генеральних планів; 5) сформулювати, науково обґрунтувати та законодавчо підсилити концепцію функціонального призначення (зонування) територій, яка повинна поступово замінити наявний поділ земель за цільовим призначенням та видами використання.

Список використаних джерел:

1. Правдюк В.М. Поділ земель за цільовим призначенням за законодавством України. Київ: Алерта, 2019. 204 с.
2. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2194&skl=10
3. <http://reestr.court.gov.ua/Review/85678225>.

4. Земельне право / за ред. В. І. Семчика, П. Ф. Кулинича. Київ : Видавничий дім «Ін Юре», 2001. 424 с.

5. <https://eucon.ua/problemni-pravovi-pytannya-podilu-zemel-na-kategoriyi/>

6. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75148754>

7. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83378826>

8. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67111

The legal categories of land use purpose and type of use, functional purpose and use of land, their relationship, practical and theoretical problems in this area are currently not sufficiently researched. But the realization of many mechanisms, such as change of land use purpose, type of use, development and approval of land management and town planning documentation and even land payment in practice have many problems. This issue was covered in the writings of A.M. Miroshnichenko, P.F. Kulinich, V.M. Pravdyuk, V.M. Shulga, V.Yu. Urkevich, O.M. Branitsky, V.V. Nosik and others. Historically, the system of land division into categories has its origins in the Soviet land system. That is why for the market economy of Ukraine it is an outdated legal mechanism that hinders the rational use of land. The article presents a number of practical legal problems related to the dominant concept of division of land into categories for the intended purpose and types of use within each category, in particular, lack of complete information about it in the State Land Cadastre, the difficulty of appealing in court decisions on refusal to change the purpose of the land plot use, lack of on-site developed and approved zoning plans of territories and detailed plans of territories as necessary urban planning documentation including to change land use purpose and so on. Examples of the Supreme Court's practice of changing type of use of land plot within one category are given. A number of draft laws that have been brought for consideration to the Verkhovna Rada of Ukraine are analyzed. The conclusions present the author's vision of solving the abovementioned problems of land division into categories and types of use. In particular, it is necessary to harmonize urban planning and land legislation in terms of changing the type of use of land plots; specify in the legal acts the mechanisms of financing the development of urban planning documentation; finalize draft laws No. 2280 and No. 2194 to avoid gaps in the chance of absence of a detailed territory plan and zoning plan; to scientifically substantiate and legislatively strengthen the concept of functional purpose, which should gradually replace the existing division of land use purpose.

Key words: land plot, land use purpose, type of use, functional purpose, urban planning documentation, zoning.