

ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ПРИЙНЯТТЯМ НОВОГО КЛАСИФІКАТОРА ЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЛІ

Шквир І.М., Сахно І.Ю., асистенти

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Використання земельних ділянок за цільовим призначенням – одна з головних вимог чинного земельного законодавства. Новий класифікатор цільового призначення земель (2011) розв'язав проблему невідповідності «старої» класифікації видів цільового призначення земель Земельному кодексу України 2001 року. Проте виникла проблема існування двох видів класифікації цільового призначення земельних ділянок у кадастрі, чому й присвячена ця стаття.

Ключові слова: *класифікатор, цільове призначення, кадастрова база даних, коди цільового використання.*

Постановка проблеми

Чинний Земельний кодекс України за основним цільовим призначенням виділяє дев'ять категорій земель, але не дає чіткого визначення цільового призначення земельних ділянок. Визначення дає Закон України «Про землеустрій»: цільове призначення – використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку, або можна сказати й так: цільове призначення земельної ділянки – це встановлені законодавством і конкретизовані відповідним органом влади допустимі межі використання земельної ділянки її власником чи користувачем.

Поняття цільового призначення доцільно розглядати в таких аспектах:

- як один з основних принципів земельного права;
- як функцію державного управління землями;
- як основний критерій поділу земель на категорії [7].

Український класифікатор цільового використання земель (далі – класифікатор), запроваджений у 1998 році, відповідав тим категоріям земель, які були визначені Земельним кодексом України в редакції Закону від 13.03.1992 року № 2196-І. На той час класифікатор відіграв важливу роль при встановленні цільового призначення земельних ділянок, застосовувався у проектах їхнього відведення та

при веденні земельно-кадастрової документації до 2011 року. В Земельному кодексі України 2001 року, як уже згадувалося, було визначено дев'ять категорій земель проти шести, тому постало нагальне питання розроблення класифікатора цільового призначення, який би відповідав вимогам чинного земельного законодавства.

У 2011 році прийнято новий класифікатор видів цільового призначення земель, який затверджений наказом Державного комітету із земельних ресурсів від 23.07.2010 року № 548. Однак при введенні його в дію не було запроваджено механізму заміни «старої» класифікації на нову. В зв'язку із цим у земельно-кадастровій документації практично існують два види класифікації: колишня «стара» й сучасна «нова». Наявність двох видів класифікації цільового використання земель створює плутанину і може призвести до конфліктів при здійсненні контролю за використанням та охороною земель, трансакцій із земельними ділянками й до інших негативних юридичних наслідків.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Питанням класифікації земель в Україні присвячено роботи таких науковців, як О.А. Демидов, Д.С. Добряк, Й.М. Дорош, О.П. Канаш, А.Г. Мартин, З.П. Паньків, Л.Я. Новаковський, М.М. Паночко, І.В. Славін, А.М. Третяк, Б.М. Чепков та інших [5, 6, 11, 12].

Б.М. Чепковим і М.М. Паночком розроблено пропозиції щодо вдосконалення класифікації земель за цільовим призначенням. Ними у 2004 році було запропоновано проект класифікації видів цільового призначення земель,

об'єкти якого охоплюють основні види цільового призначення земель України [12].

А.Г. Мартин розробив чотирирівневу ієрархічну систему класифікації цільового призначення земельних ділянок, кожна з позицій якої містить двозначний числовий код. Загальна структура цифрового коду класифікатора відповідає такій схемі:

На рівні класифікаційного угруповання «категорія земель» забезпечується деталізація поділу останніх за основним цільовим призначенням. Групи земель виділяються до деталізації категорій земель у Земельному кодексі України та інших законодавчих актах. Поділ земель на види відбувається переважно за типами забудови або за типами особливо цінних об'єктів, розташованих на ділянках. Цільове призначення земельних ділянок виділяється в межах виду земель і характеризує безпосередній спосіб використання (експлуатації) земельної ділянки.

А.М. Третяком і Й.М. Дорошем запропоновано наступну модель класифікатора. В його основу покладено категорії земель, які поділяються на типи землекористування, що враховують проектні положення Закону України «Про зонування земель». Типи землекористування поділяються на цільове призначення земельних ділянок. У межах цільового призначення встановлюється дозволене використання земель, яке визначається на підставі документації із землеустрою [11].

Новий класифікатор розроблено Державним комітетом України із земельних ресурсів і оприлюднено для обговорення 12 січня 2009 року [4]. Зазначена класифікація за своєю структурою складається з двох блоків – ідентифікації та назви. Блок ідентифікації має ієрархічну систему класифі-

кації й систему кодування із застосуванням цифрового коду. В класифікації виділено 95 класифікаційних об'єктів – окремих видів цільового призначення земель. Крім того, КВЦПЗ гармонізовано з Класифікацією видів економічної діяльності на рівні розділів, що дає змогу використовувати її для міжвідомчих цілей, а також інтегрувати в державну й міжнародну системи техніко-економічної та соціальної інформації.

Мета статті – описати можливий алгоритм переходу від колишньої («старої») класифікації цільового призначення земель до сучасної («нової»).

Виклад основного матеріалу

Класифікація земель повинна ґрунтуватися на нормах права й принципі узгодженості, який передбачає узгодженість класифікації земель з іншими діючими державними класифікаційними системами.

Під цільовим призначенням земельної ділянки слід розуміти визначений законодавством правовий режим її експлуатації (використання), що забезпечує реалізацію права користування земельною ділянкою таким способом, який відповідатиме суспільним інтересам і не завдаватиме шкоди навколишньому природному середовищу [5].

Цільове призначення є важливою кадастровою характеристикою земельних ділянок. Воно обов'язково вказується в правостановлюючих документах на земельні ділянки, надані у власність або користування громадян та юридичних осіб. Зокрема, в формі бланків державних актів, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 02.04.2002 року № 449 «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного

користування земельною ділянкою», міститься графа «Цільове призначення (використання) земельної ділянки» [10].

З 1 січня 2013 року набув чинності Закон України «Про Державний земельний кадастр». Відповідно до нього державні акти на право власності на землю видаватися не будуть. Натомість документом, що посвідчує право власності, буде свідоцтво на право власності. Згідно із Законом витяг з Державного земельного кадастру містить усі відомості про земельну ділянку, в тому числі її цільове призначення.

Цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду, відповідно до статті 15 Закону України «Про оренду землі» від 06.10.1998 року № 161-XIV [1], є істотною умовою договору оренди землі й вказується у пункті 1 такого договору, як це передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 року № 220 «Про затвердження Типового договору оренди землі» [9].

Діючий до 2010 року Класифікатор мав ряд недоліків, а саме:

він не був нормативним документом (не реєструвався у Мін'юсті України);

за попереднім Земельним кодексом України (до 2001 р.) поділ земель здійснювався на шість категорій (землі сільськогосподарського призначення, землі населених пунктів, землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення, землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, землі лісового фонду, землі водного фонду), тоді як чинним Земельним кодексом передбачено поділ земель на дев'ять категорій;

поняття «землі іншого призначення» в практиці дає широке поле для

діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень щодо встановлення і зміни цільового призначення земельних ділянок;

не узгоджений з класифікацією видів економічної діяльності ДК 009:2005 (КВЕД), яка затверджена й уведена в дію наказом Держспоживстандарту України від 26.12.2005 року № 375 [5].

Виправлення згаданих недоліків було запропоновано у новому класифікаторі, розробленому згідно із Земельним кодексом України і Законом України «Про землеустрій».

В основу класифікатора покладено систему класифікації землекористувань Європейської економічної комісії та Класифікацію видів економічної діяльності.

Класифікатор цільового використання складається з коду цільового призначення, назви цільового призначення і коду розділу класифікатора видів економічної діяльності.

Код цільового призначення ділиться на дві частини: перша – це код секції (він позначається літерою й встановлює належність до категорії земель або земель запасу), друга – підрозділ (позначається кодом за формою – 00.00).

За допомогою нового класифікатора вдалося не лише поліпшити систему класифікації земельних ділянок за цільовим призначенням, але й класифікувати їх за фінансово-економічним показником і поділити відповідно до категорій земель.

Однак постала проблема переходу на новий класифікатор, що пов'язано з неможливістю автоматичної зміни старих кодів цільового призначення земельних ділянок, які були внесені в базу даних до прийняття нового класифікатора. Тобто у нинішній час кадастрова база даних містить дані про земельні ділянки, в яких використовується як нова, так і стара класифікація цільового використання (рис.).



Рис. Приклад кодів цільового призначення з різних класифікаторів (на прикладі публічної кадастрової карти)

**Порівняння деяких кодів та назв цільового призначення земель
за різними класифікаторами**

Класифікатор видів цільового призначення земель 2011 року		Український класифікатор цільового використання землі 1998 року	
код	назва цільового використання	код	назва цільового використання
	<i>Землі сільськогосподарського призначення</i>		
01.01	Для ведення товарного сільськогосподарського виробництва	1.1 / 2.1	Для ведення товарного сільськогосподарського виробництва
01.02	Для ведення фермерського господарства	1.5 / 2.5	Для ведення селянського (фермерського) господарства
01.03	Для ведення особистого селянського господарства	1.2 / 2.2	Для ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва, сінокошіння і випасання худоби
01.04	Для ведення підсобного сільського господарства	1.4 / 2.4	Для ведення підсобного сільського господарства
01.05	Для індивідуального садівництва	1.2 / 2.2	Для ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва, сінокошіння і випасання худоби
01.06	Для колективного садівництва	1.2 / 2.2	Для ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва, сінокошіння і випасання худоби
01.07	Для городництва	1.2 / 2.2	Для ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва, сінокошіння і випасання худоби
01.08	Для сінокошіння і випасання худоби	1.2 / 2.2	Для ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва, сінокошіння і випасання худоби
	<i>Землі житлової та громадської забудови</i>		
02.01	Для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка)	1.8	Для індивідуального житлового, гаражного і дачного будівництва
02.02	Для колективного житлового будівництва	1.9	Житлових, житлово-будівельних, гаражно- і дачно-будівельних кооперативів
02.03	Для будівництва і обслуговування багатоквартирного житлового будинку	1.9	Житлових, житлово-будівельних, гаражно- і дачно-будівельних кооперативів
03.01	Для будівництва та обслуговування будівель органів державної влади та органів місцевого самоврядування	1.12.1	Державного управління та місцевого самоврядування
03.02	Для будівництва та обслуговування будівель закладів освіти	1.12.3	Освіти
03.03	Для будівництва й обслуговування будівель закладів охорони здоров'я та соціальної допомоги	1.12.5	Охорони здоров'я і соціальних послуг
03.04	Для будівництва та обслуговування будівель громадських і релігійних організацій	1.12.6	Громадських та релігійних організацій
	<i>Землі природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення</i>		
04.01	Для збереження та використання біосферних заповідників	1.15 / 4.1	Природоохоронного призначення / Природоохоронного
04.02	Для збереження та використання природних заповідників	1.15 / 4.1	Природоохоронного призначення / Природоохоронного
04.03	Для збереження та використання національних природних парків	1.15 / 4.1	Природоохоронного призначення / Природоохоронного

Продовження таблиці

04.04	Для збереження та використання ботанічних садів	1.15 / 4.1	Природоохоронного призначення / Природоохоронного
	<i>Землі оздоровчого призначення</i>		
06.01	Для будівництва й обслуговування санаторно-оздоровчих закладів	1.12.5 / 1.16 / 4.2	Охорони здоров'я і соціальних послуг / Оздоровчого (для організації профілактики та лікування) / Оздоровчого (для організації профілактики та лікування)
06.02	Для розробки родовищ природних лікувальних ресурсів	4.2	Оздоровчого (для організації профілактики та лікування)
06.03	Для інших оздоровчих цілей	4.2	Оздоровчого (для організації профілактики та лікування)
	<i>Землі рекреаційного призначення</i>		
07.01	Для будівництва та обслуговування об'єктів рекреаційного призначення	1.17 / 4.3	Рекреаційного призначення / Рекреаційного
07.02	Для будівництва та обслуговування об'єктів фізичної культури і спорту	1.12.7	Фізичної культури та спорту
	<i>Землі історико-культурного призначення</i>		
08.01	Для забезпечення охорони об'єктів культурної спадщини	1.18 / 4.4	Історико-культурного призначення / Історико-культурного
08.02	Для розміщення та обслуговування музейних закладів	1.18 / 4.4	Історико-культурного призначення / Історико-культурного
08.03	Для іншого історико-культурного призначення	1.18 / 4.4	Історико-культурного призначення / Історико-культурного
	<i>Землі лісогосподарського призначення</i>		
09.01	Для ведення лісового господарства і пов'язаних із ним послуг	1.19 / 5.1	Для ведення лісового господарства / Для ведення лісового господарства
09.02	Для іншого лісогосподарського призначення	1.19 / 5.2	Для ведення лісового господарства / Для ведення лісового господарства

Указана проблема ще ускладнюється тим, що не був розроблений механізм переходу від «старого» до «нового» класифікатора. А отже, повний перехід на новий класифікатор гальмується не тільки з технічного, але й з правового боку.

Попередній класифікатор уже давно втратив свою чинність, тому необхідно терміново змінити старі коди на нові. Оскільки класифікатори суттєво відрізняються як за структурою, так і за видами цільового використання (табл.), це унеможливує повний автоматичний перехід. Для розв'язання цієї проблеми потрібно розробити відповідні організаційно-правові алгоритми дій.

Виправлення вказаних недоліків потребує значної та ресурсомісткої роботи, яку необхідно завершити у найближчий час.

Висновки

Класифікація земель в Україні за цільовим призначенням зазнала значних змін. У новому класифікаторі були усунуті недоліки, пов'язані з нечітким розподілом цільового призначення за категоріями земель і неузгодженістю з класифікацією видів економічної діяльності ДК 009:2005 (КВЕД). Але постала проблема існування двох класифікацій, що може ускладнити подальшу автоматизацію земельного кадастру.

У зв'язку із зазначеним пропонуємо здійснити перехід до нової системи класифікації. Для цього потрібно:

– розробити порядок переходу від старої до нової класифікації цільового використання земель;

– автоматизовано, де це можливо, змінити коди цільового використання (Наприклад: код 2.1 (для ведення товарного сільськогосподарського виробництва) замінити на код 01.01 (для ведення товарного сільськогосподарського виробництва) та інші);

– коди, в яких немає відповідності зі старим класифікатором, переводити вручну фахівцями профільних установ.

Список літератури

1. Закон України «Про оренду землі»: від 06 жовтня 1998 року № 161-XIV // Відом. Верхов. Ради України (ВВР) – 1998. № 46. – Ст. 280.

2. Земельний кодекс України: прийнятий 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

3. Земельний кодекс України: прийнятий 13 березня 1992 року № 2196-1 // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1992. – № 25. – Ст. 354.

4. Земельною спілкою України розглянуто проект класифікації видів цільового призначення земель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zsu.org.ua/index.php/novosti/sobytiya1assotsiatsii/806-2010-12-07-13-19-08>.

5. Мартин А.Г. Сучасні проблеми класифікації та встановлення цільового призначення земельних ділянок / А.Г. Мартин // Землепоряд. вісн. – 2007. – № 6. – С. 28–34.

6. Новаковський Л.Я. Соціально-економічні проблеми сучасного землекористування / Л.Я. Новаковський, М.А. Олещенко. – К.: Урожай, 2007. – 276 с.

7. Посохова М.П. Співвідношення понять цільового призначення, цільового використання та категорії земель за законодавством України / М.П. Посохова // Юридич. Україна. Аграр. земел. та еколог. право. – 2010. – № 12. – С. 73–78.

8. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель: наказ Державного комітету України із земельних ресурсів № 548 від 23.07.2010 року // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 85. – С. 110.

9. Про затвердження Типового договору оренди землі: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 року № 220 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 9. – С. 527, код акта 27944/2004.

10. Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 року № 449 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 14. – С. 753, код акта 22081/2002.

11. Третяк А.М. Класифікація земель за їхніми категоріями, типами землекористування, цільовим призначенням та дозволене використання земель / А.М. Третяк, Й.М. Дорош // Землепоряд. вісн. – 2009. – № 5. – С. 20–31.

12. Чепков Б.М. Сучасний стан та пропозиції щодо вдосконалення класифікації земель / Б.М. Чепков, М.М. Паночко // Землеустрій і кадастр. – 2004. – № 3-4. – С. 41–61.

Использование земельных участков по целевому назначению – одно из главных требований действующего земельного законодательства. Новый Классификатор целевого назначения земель (2011) решил проблему несоответствия «старой» классификации видов целевого назначения земель Земельному кодексу Украины 2001 года. Однако возникла проблема существования двух видов классификации целевого назначения земельных участков в кадастре, чему и посвящена данная статья.

Ключевые слова: Классификатор, целевое назначение, кадастровая база данных, код целевого назначения.

Use of land for intended purpose one of the basic requirements of current legislation. It is adopted a new land use classification of the target, which was to solve the problems on the rational use and protection of land, improve the legal framework of land relations, but because of its imperfections, a number of issues addressed in this article.

Keywords: Classification, land use, cadastral database, codes of intended use.
