

АГРАРНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.41

<https://doi.org/10.31548/law2020.03.004>

КОНСТРУКТИВНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬ

В.М. ЄРМОЛЕНКО, доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права
ім. академіка В.З. Янчука,
Національний університет біоресурсів і природокористування України,
E-mail: vemlaw@gmail.com

Анотація. У статті досліджується часто критиковане як пострадянський пережиток застосування поділу земель на категорії за цільовим призначенням. На підставі аналізу змісту основних кодифікованих актів приватно-правової і природоресурсної сфер зроблено висновок, що принцип цільового призначення не є виключним надбанням земельного права, маючи більш глибоку універсальну природу через широке застосування у різних варіантах у чинному законодавстві. Тільки в Земельному кодексі України біля 40 відсотків статей зорієнтовані на цільове призначення земель, що робить його опорним земельно-правовим інститутом, заміна якого потребуватиме одночасної заміни всього земельного законодавства. Доведено недостатню обґрунтованість пропозицій щодо заміни цільового призначення плануванням і зонуванням території.

Ключові слова: цільове призначення земель, категорії земель, планування земель, зонування земель

Актуальність.

Вітчизняна система права відноситься до так званої пострадянської правової сім'ї, яка об'єднує системи права колишніх радянських республік. Якщо проаналізувати основні законодавчі акти, що формують основу законодавства цих нині вже само-

стійних країн (зокрема Цивільний та Земельний кодекси), виявиться дуже значна подібність у більшості принципів положень. Це не дивно, з огляду на тривалий час перебування в одному правовому просторі. Тим не менше, Україна, обравши вектором розвитку європейську правову сім'ю, здійснює активні спроби адаптації вітчизняного

і європейського законодавства. Проте деякі «пережитки» минулого попри регулярну критику з боку фахівців, міцно увійшли до складу підвалин українського законодавства. Одним з таких пострадянських надбань є принцип цільового використання землі з подальшим поділом земельного фонду на відповідні категорії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

У руслі піднятої тематики В.М. Правдюк дійшов висновку, що поділ земель за цільовим призначенням є здобутком виключно радянської земельно-правової доктрини і законодавчої практики в умовах єдиної державної форми власності, який сьогодні в нових суспільно-політичних умовах не виконує поставлених перед ним завдань. Тому пропонує замінити його системою правового регулювання планування використання землі, що обмежує певні види діяльності на чітко визначених територіях, з огляду на поширення такої практики в розвинених країнах (Правдюк, 2012: 4–5). На аналогічній позиції відмови від тотального поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням і заміну його вдосконаленим плануванням територій перебуває О.С. Федотова (Федотова, 2013: 4), а І.О. Костяшкін розширив цю ідею через пропозицію трансформувати цільове призначення земель не лише через планування, а й через зонування територій (Костяшкін, 2013: 321). Ідею щодо зонування підхопили інші дослідники з пропозицією сформуванню, науково обґрунтувати та законодавчо підсилити концепцію функціонального призначення (зонування) територій,

яка повинна поступово замінити наявний поділ земель за цільовим призначенням та видами використання (Заєць & Чорний, 2020: 86).

Згідно положень одного з трьох базових законів матеріалістичної діалектики, яким є закон «заперечення заперечення», на зміну застарілому має приходити щось нове, яке, вбираючи все краще із заперечуваного старого, надає якісно інакше вирішення проблеми. Це об'єктивний процес, детермінований відповідними суспільними чи природними процесами і явищами. Натомість ми маємо лише суб'єктивну позицію вчених на фоні відсутності об'єктивно зумовленої гострої суспільної потреби. Адже категоріальний поділ земель за цільовим призначенням попри все поки що досить належно виконує покладені на нього функції, надаючи час для винаходження його заміника.

Звідси, *метою статті* є визначення конструктивності застосування в сучасних умовах принципу цільового призначення земель.

Результати.

Принцип цільового призначення не є виключним надбанням земельного права, маючи більш глибоку універсальну природу. Так, принцип цільового призначення нині застосовується в Цивільному кодексі України при визначенні подільності речей (ст. 183), значного зниження можливості використання речі за цільовим призначенням (ст. 229), обов'язку позичальника щодо цільового використання кредиту (ч. 3 ст. 1056), не кажучи вже щодо необхідності дотримання цільового призначення земельної ділянки як об'єкта цивільних правовідносин (ч. 4 ст. 373, ч. 3

ст. 375, ч. 1 ст. 377, ч. 3 ст. 406, ч. 3 ст. 410, ч. 5 ст. 415, ч. 1 ст. 1225). Виходячи зі змісту наведених нормативних приписів, текстова заміна в них цільового призначення плануванням чи зонуванням уявляється неможливою, бо нівелює цілісну змістовну конструкцію норми.

Поняття, прямо або побічно пов'язані з цільовим призначенням, широко використовуються у чинних різногалузевих кодифікованих актах. Так, у Господарському кодексі України застосовуються поняття цільові інновації (абз. 5 ч. 2 ст. 12), спеціальні (цільові) фонди (ч. 8 ст. 75), цільові бюджетні кошти (ч. 5 ст. 77), цільові майнові внески (ч. 1 ст. 123), цільове призначення природних ресурсів (ч. 1 ст. 153), цільове призначення певного продукту виробництва (ч. 2 ст. 262), цільове призначення об'єкта оренди (ч. 2 ст. 285), цільове призначення бюджетних коштів (ч. 3 ст. 336), цільове використання бюджетних коштів (ч. 5 ст. 343), цільове використання позички (ч. 1 ст. 348). Навіть у Сімейному кодексі України застосовується поняття цільового призначення щодо аліментів (ч. 2 ст. 179, ч. 1 ст. 186, ч. 1 ст. 193).

Звідси, впливає цілком зрозумілий інтерес до застосування принципу цільового призначення в інших, ніж Земельний, поресурсних кодексах. Так, у Водному кодексі України містяться положення про нецільове використання водних об'єктів як підставу для розірвання договору оренди (ст. 51), а також про заборону здійснення будь-якої діяльності на водних об'єктах природно-заповідного фонду, що суперечить їх цільовому призначенню (ст. 94). До Лісового кодексу України включено приписи щодо: використання лісової

ділянки не за цільовим призначенням як підставу припинення користування лісами (п. 3 ч. 1 ст. 22, п. 7 ч. 1 ст. 78), цільового призначення як умови ведення лісового господарства (ст. 34), основного цільового призначення лісів (ч. 1 ст. 42), зміни цільового призначення земельних лісових ділянок (статті 57–58). Натомість у Кодексі України про надра юридична конструкція цільового призначення взагалі не використовується, не зважаючи на виключно державну форму власності на надра.

Таким чином, виникнення поняття цільового призначення земель не можна пояснити виключно державною власністю на землю в радянський період, а також вузькістю його застосування в земельно-правовій сфері, як негативного спадку від радянського земельного законодавства. Поділ на категорії земель за цільовим призначенням був зумовлений передусім практичними потребами зростання ваги державного контролю за раціональним використанням і охороною землі.

Щодо сучасного земельного законодавства, то з 219 статей чинного ЗК України 61 статтю (розд. II) прямо і повністю присвячено реалізації принципу цільового призначення, що становить 27,9 %. Крім того 25 статей (11,4 %) містять окремі положення, що стосуються цільового призначення земель (п. «г» ст. 6; абз. 12-13 ч. 1 ст. 15-2; ч. 6 ст. 79-1; п. «а» ч. 6 ст. 91; п. «а» ч. 6 ст. 96; п. «б» ч. 2 ст. 102; ч. 1-2 ст. 103; ст. 105; п. «в» ч. 2 ст. 111; абз. 2 ч. 1 ст. 117; ч. 6 ст. 118; ч. 1 та абз. 3 ч. 6 ст. 120; ч. 3 ст. 121; абз. 2-3 ч. 1 ст. 123; абз. 2 ч. 2 ст. 123; абз. 1 ч. 2 ст. 128; пункти «в», «д» ч. 2 ст. 132; абз. 2 ч. 1 та п. «а» абз. 2 ч. 4 ст. 13; п. «в» абз. 1 ч. 4 та ч. 16 ст. 137; п. 4 абз.

1 ст. 139; п. «г» ч. 1 ст. 141; п. «а» ст. 143; ч. 1 ст. 193; ч. 2 ст. 200; п. «г» ч. 1 ст. 211). Сумарно це дає можливість говорити про принцип цільового призначення земель як про становий хребет сучасного земельного законодавства, різка заміна або навіть необґрунтована зміна якого обрушить всю систему останнього.

Водночас варто звернути увагу на те, що окремим дослідникам слід прискіпливіше відноситися до власних поверхових інтерпретацій ідей інших вчених, бо неточне сприйняття змісту останніх, як правило, призводить до хибних висновків. Мається на увазі погодження з думкою А.М. Мірошніченка, який у своїй статті нібито доводив недоцільність цільового призначення і поділу земель на категорії (Засць & Чорний, 2020: 84). По-перше, А.М. Мірошніченко не висловлював таку пропозицію, лише констатує накопичення проблем, пов'язаних із поділом земель України на категорії, що змушують замислитись над доцільністю збереження поділу земель на категорії у його існуючому вигляді (Мірошніченко, 2005: 42–43). По-друге, пропонувалося лише відмовитися від принципу встановлення цільового призначення всіх земель безпосередньо в законі та законодавчого ж визначення режиму кожної з таких категорій. Законодавство, на думку А.М. Мірошніченка, повинне регулювати режим найбільш важливих і типових різновидів земельних ділянок. Правовий режим земельної ділянки у кожному конкретному випадку повинен визначатися на основі положень законодавства планувальною документацією та землепорядною документацією відносно конкретної земельної ділянки. При цьому вказувалося на необхідність

встановлення формальних критеріїв визначення цільового призначення (належності до категорії) земельної ділянки (Мірошніченко, 2005: 47, 50). У підсумку так і незрозуміло, звідки ж взявся висновок про висловлену А.М. Мірошніченком пропозицію щодонедоцільності цільового призначення і поділу земель на категорії.

Як наслідок, виникає потреба у оцінці вищезапропонованого заміника у вигляді планування або зонування територій. Так, О.І. Ущатовська визначає планування земель як зовнішній вираз соціальної діяльності, спрямованої на розроблення планувальної документації, необхідної для інституційно-функціонального забезпечення правового режиму земель, здійснення прав на землю і земельні ділянки, раціональне використання і охорону землі (Ущатовська, 2019: 15). Разом з тим, відповідно до ч. 2 ст. 18 ЗК України категорії земель України мають особливий правовий режим. Або іншими словами «специфіка правового режиму земель визначається їх приналежністю до відповідної категорії» (Науково-практичний коментар Земельного кодексу, 2004: 66). З цього випливає, що саме категорія земель є основою формування відповідного особливого правового режиму цих земель. У той же час, у вищенаведеному визначенні О.І. Ущатовської планування розглядається лише як засіб інституційно-функціонального забезпечення вже існуючого правового режиму земель (який встановлюється відповідним законодавством). Це ставить під сумнів вищенаведені пропозиції заміни цільового призначення плануванням територій (О.С. Федотова) або плануванням використання землі (В.М. Правдюк).

Про це додатково свідчать і сучасні тенденції в земельному законодавстві щодо планування використання земель, нещодавно запропоновані зміни до якого (Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо планування використання земель, 2020) звели зазначене планування лише до удосконалення принципу цільового призначення земель та підвищення ролі категорій в установленні правового режиму таких земель. Звичайно, у світлі запропонованих змін до ст. 20 ЗК України вимальовується докорінно змінений причинно-наслідковий зв'язок між цільовим призначенням і плануванням території, коли згідно нової редакції ч. 3 ст. 20 ЗК України категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначатимуться в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту. Адже раніше плани розвитку територій виходили з уже існуючого поділу земель на категорії за цільовим призначенням. Тепер же визначення категорії земель та цільового призначення земельної ділянки навпаки поставлене у залежність від планів розвитку території. Однак зміна вектору пріоритетів у бік планування жодним чином не похитнула засадничого значення поділу земель за цільовим призначенням і не відмінила його дії.

Так само і спеціально проведене дисертаційне дослідження правових засад зонування земель в населених пунктах прямо розглядає останнє як спосіб деталізації основного цільового призначення конкретної земельної ділянки (Ігнатенко, 2014: 11). Також

слід не випускати з уваги, що зонування застосовне лише до земель населених пунктів. При цьому в теоретичному плані залишається відкритим питання щодо можливості поширення зонування за межі населених пунктів, тобто на всю територію країни. Так, у первісній редакції Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель (2004) термін «районування» ототожнювався із зонуванням. І лише на початку 2018 року урядовою постановою «Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» слово «зонування» було повністю видалене по всьому тексту Методики, чим формально було здійснено розмежування між районуванням та зонуванням земель. Тим не менше, розподіл території України на п'ять природно-сільськогосподарських зон (Полісся, Лісостепу, Степу, Степу Посушливого, Сухостепова) залишився. Водночас – це зовсім інше за своїм призначенням зонування, ніж визначене ст. 180 ЗК України зонування земель у межах населених пунктів.

Таким чином, вищенаведена пропозиція щодо заміни цільового призначення зонуванням земель (І.О. Костяшкін, О.І. Заєць) є нічим іншим, як недостатньо опрацьованим новомодним напрямом у частині можливості його розширеного застосування у вітчизняній практиці земельних відносин. На жаль, і автор цієї статті свого часу теж припустився аналогічної похибки (Єрмоленко, 2009: 28–29), суть якої полягає в

тому, що зонування також базується на земельних ділянках різного цільового призначення, об'єднуючи їх в одну зону, що унеможлиблює взаємозаміну зазначених понять.

Висновки і перспективи.

Цільове призначення не є виключним надбанням земельного права, маючи більш глибоку універсальну правову природу і сферу застосування, використовуючись у різних модифікаціях практично у всіх галузях матеріального права. Принцип цільового призначення земельних ділянок не має також й ідеологічного забарвлення і є лише практичним наслідком реалізації суспільної потреби у зростанні ваги державного контролю за раціональним використанням і охороною земель. Проведений змістовний аналіз положень Земельного кодексу України дає можливість говорити про принцип цільового призначення земель взагалі як про становий хребет сучасного земельного законодавства, різка заміна або навіть непередумана зміна якого обрушить всю систему останнього. Водночас існує певна необхідність плавної трансформації цього принципу, виходячи з суттєвої зміни змісту земельних відносин порівняно з часом його первісного запровадження. При цьому пропонується науковцями заміна цільового призначення зонування територій унеможлиблюється з огляду на різну природу цих принципів і обсяг застосування. Планування територій теж лише змінює вектор первісності у свій бік, коли цільове призначення встановлюватиметься на основі визначеного землепорядно-планувальною документацією на пряму використання певної земельної ділянки, а не навпаки, як це було рані-

ше. Тобто планування не відмінняє й не заміняє поділу земель на категорії за цільовим призначенням, а тільки поглиблює значення останнього.

Зроблені висновки у перспективі потребуватимуть перманентного переосмислення ролі принципу цільового призначення земель з кожним новим суттєвим витком розвитку земельних відносин.

Список використаних джерел

1. Правдюк В.М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2012. 18 с.
2. Федотова О.С. Правовий режим земель річкового та морського транспорту України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2013. 16 с.
3. Костяшкін І.О. Правове регулювання цільового використання земель як умови забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні. Університетські наукові записки. 2013. № 3(47). С. 316–323.
4. Заєць О., Чорний Є. Поділ земель за цільовим призначенням та видом використання: правові проблеми. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 1. С. 82–87.
5. Мірошніченко А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2005. № 12 (50). С. 42–51.
6. Ущатовська О.І. Планування в земельно-му праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2019. 20 с.
7. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України; За заг. ред. В.В. Медведчука. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 656 с.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування

- використання земель: Закон України від 17.06.2020 р. № 711-IX. Офіційний вісник України. 2020. № 60. Ст. 1897.
9. Ігнатенко І.В. Правові засади зонування земель в межах населених пунктів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 20 с.
10. Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель: постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681. Офіційний вісник України. 2004. № 21. Ст. 1429.
11. Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: від 07.02.2018 р. № 105. Офіційний вісник України. 2018. № 22. Ст. 727.
12. Єрмоленко В.М. Проблемні питання цільового призначення земель. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів: Матеріали науково-практичної конференції (9-10 жовтня 2009 р.) / за заг. ред. проф. А.П. Гетьмана та проф. Шульги М.В. Харків: НЮАУ імені Ярослава Мудрого, 2009. С. 27–29.
- umovy zabezpechennia sotsialnoi funktsii prava vlasnosti na zemliu v Ukraini. Universytetski naukovi zapysky [Legal regulation of land use as a condition for ensuring the social function of land ownership in Ukraine. University scientific notes], 3(47): 316–323 (in Ukrainian).
4. Zaiets, O. & Chorny, Ye. (2020). Podil zemel za tsilovym pryznachenniam ta vydom vykorystannia: pravovi problemy. Pidpryemnytstvo, hospodarstvo i pravo [Division of land by purpose and type of use: legal issues. Business, Economy and Law], 1: 82–87 (in Ukrainian).
5. Miroshnichenko, A.M. (2005). Problemni pravovi pytannia podilu zemel na katehori. Biuleten Ministerstva yustytzii Ukrainy [Problematic legal issues of land division into categories. Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine], 12 (50): 42–51 (in Ukrainian).
6. Ushchapovska, O.I. (2019). Planuvannia v zemelnomu pravi Ukrainy [Planning in land law of Ukraine]. Kharkiv, 20 (in Ukrainian).
7. Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnoho kodeksu Ukrainy [Scientific and practical commentary on the Land Code of Ukraine] (2004); Za zah. red. V.V. Medvedchuka. Kyiv: Yurinkom Inter, 656 (in Ukrainian).
8. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo planuvannia vykorystannia zemel [On amendments to some legislative acts of Ukraine on land use planning] (2020): Zakon Ukrainy vid 17.06.2020 № 711-IX. Ofitsiyni visnyk Ukrainy, 60, 1897 (in Ukrainian).
9. Ihnatenko, I.V. (2014). Pravovi zasady zonuвання земель v mezhakh naselenykh punktiv [Legal bases of land zoning within settlements]. Kharkiv, 20 (in Ukrainian).
10. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia pryrodno-silskohospodarskoho, ekoloho-ekonomichnoho, protyeroziinoho ta inshykh vydiv raionuvannia (zonuvannia) zemel [On approval of the natural and agricultural, environmental, economic, and other anti-erosion zoning land] (2004):

References

1. Pravdiuk, V.M. (2012). Podil zemel Ukrainy za tsilovym pryznachenniam za zakonodavstvom Ukrainy [Division of lands of Ukraine by purpose according to the legislation of Ukraine]. Kyiv, 18 (in Ukrainian).
2. Fedotova, O.S. (2013). Pravovyi rezhym zemel richkovoho ta morskoho transportu Ukrainy [Legal regime of river and sea transport lands of Ukraine]. Kyiv, 16 (in Ukrainian).
3. Kostiashekin, I.O. (2013). Pravove rehulivannia tsilovoho vykorystannia zemel yak

- postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26.05.2004 № 681. Ofitsiyni visnyk Ukrainy, 21, 1429 (in Ukrainian).
11. Pro provedennia zahalnonatsionalnoi (vseukrainskoi) normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel silskohospodarskoho pryznachennia ta vnesennia zmin do deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy [On conducting a nationwide (all-Ukrainian) normative monetary valuation of agricultural land and amending some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine] (2018) vid 07.02.2018 № 105. Ofitsiyni visnyk Ukrainy, 22, 727 (in Ukrainian).
12. Yermolenko, V.M. (2009). Problemni pytannia tsilovoho pryznachennia zemel. Aktualni problemy pravovoho zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky, vykorystannia ta okhorony pryrodnykh resursiv [Problematic issues of land use. Actual problems of legal provision of ecological safety, use and protection of natural resources] (2009) / za zah. red. A.P. Hetmana, M.V. Shulhy. Kharkiv, 27–29 (in Ukrainian).

V.M. Yermolenko (2020). CONSTRUCTIVITY OF APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF LAND TARGET PURPOSE. *Law. Human. Environment*, 11(3): 33-40.

<https://doi.org/10.31548/law2020.03.004>.

Summary. *The article examines the often criticized as a post-Soviet remnant application of land division into categories by purpose. Based on the analysis of the content of the main codified acts of private law and natural resources, it is concluded that the principle of purpose is not the exclusive property of land law, having a deeper universal nature due to its wide application in various versions of current legislation. In the Land Code of Ukraine alone, about 40 percent of the articles are focused on the purpose of land, which makes it a supporting land law institution, the replacement of which will require the simultaneous replacement of all land legislation. Insufficient substantiation of proposals to replace the purpose with planning and zoning of the territory is proved.*

Key words: *purpose of lands, land categories, land planning, land zoning*
