

ПОДІЛ ЗЕМЕЛЬ ЗА ОСНОВНИМ ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ В УКРАЇНІ

Лобуцько А.В., здобувач

Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління

E-mail: nnieco@ukr.net

Обґрунтовано, що для підвищення ефективності управління землекористуванням в Україні необхідне удосконалення підходів до класифікації земель за основним цільовим призначенням із врахуванням системи класифікації землекористувань ЄЕК. Запропоновано виділення серед критеріїв вимог щодо забезпечення необхідною інформацією механізму оподаткування земель і реєстрації прав та застосування ієрархічної моделі, що базується на змішаному використанні критеріїв щодо видів покриття земельних ділянок і видів діяльності.

Ключові слова: *поділ земель, цільове призначення, класифікація земель, управління землекористуванням*

Об'єктивно існуючі потреби розвитку суспільства визначають необхідність змінювати цільове призначення земель, переводити земельні ділянки зі складу однієї категорії в іншу, вилучати земельні ділянки, в тому числі і ті, які знаходяться в приватній власності, володінні, користуванні або оренді, для використання їх в державних або цілях територіальних громад. Як правило, така необхідність виникає для будівництва різних об'єктів і споруд. Віднесення земель до категорій розглядають як один із напрямів діяльності держави, в результаті якої встановлюється категорія земель, яка визначає правовий режим їх використання. Дотримання такого режиму є однією з головних обов'язків землекористувачів, а його недотримання може стати підставою для притягнення таких осіб до

юридичної відповідальності і припинення їх прав на земельну ділянку. Проте зарегульованість перерозподілу земель за цільовим призначенням сприяло в Україні розвитку корупції в цій сфері та великим транзакційним витратам у діяльності фізичних і юридичних осіб [8]. Це обумовило здійснення досліджень у цій сфері.

У зв'язку з цим, метою дослідження було обґрунтування необхідності удосконалення підходів до класифікації земель за основним цільовим призначенням із врахуванням системи класифікації землекористувань ЄЕК.

Передбачалося вирішення наступних задач:

- визначити недоліки існуючої класифікації земель за основним цільовим призначенням;
- обґрунтування місця поділу земель за основним цільовим призна-

ченням в системі управління землекористуванням в Україні;

- обґрунтування необхідності врахування системи класифікації землекористувань ЄЕК при удосконаленні класифікації земель за основним цільовим призначенням.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Дослідженням поділу земель за основним цільовим призначенням в Україні займалися такі вчені як А. Третяк, Л. Новаковський, Г. Мартин, П. Кулинич та інші.

Матеріали і методи дослідження. Для вивчення недоліків існуючої класифікації земель за основним цільовим призначенням та необхідності врахування системи класифікації землекористувань ЄЕК при удосконаленні класифікації земель за основним цільовим призначенням використаний монографічний метод дослідження.

Результати досліджень та їх обговорення.

Здійснюючи діяльність щодо віднесення земель до категорій, держава здійснює управлінський вплив на земельні відносини. Як і інші функції державного управління, віднесення земель до категорій є конкретним напрямом державного управління в галузі використання та охорони земель, тому є всі підстави розглядати розподіл та перерозподіл земель за основним цільовим призначенням як спеціальна функція управління в даній сфері. Отже, віднесення земель до категорій, переведення їх з однієї категорії в іншу є функцією державного управління щодо встановлен-

ня належності земельної ділянки до однієї з категорій земель: до земель сільськогосподарського призначення, до земель житлової та громадської забудови, до земель промисловості, транспорту та іншого призначення, до земель природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого та історико-культурного призначення, до земель лісгосподарського призначення або водного фонду. Ця функція не вичерпується одноразовим віднесенням земельної ділянки до тієї чи іншої категорії земель, так як зміна соціальних, економічних, природних умов може вимагати зміни встановленої раніше категорії земельної ділянки. Так, використання земельної ділянки сільськогосподарського призначення відповідно до встановленого цільовим призначенням може виявитися неможливим в зв'язку з його забрудненням хімічними речовинами. Використання земельної ділянки для потреб промисловості може виявитися недоцільним, якщо підприємство перестало здійснювати свою діяльність і необхідність у використанні ділянки для таких потреб відпала. У таких випадках здійснюється перерозподіл земель з однієї категорії в іншу.

Законодавче забезпечення розподілу земель за основним цільовим призначенням здійснюється на підставі статті 20 Земельного кодексу України [1]. Зокрема, зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється за проектами землеустрою щодо їх відведення на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень.

Разом з тим, на думку А.Г. Мартина [2, с. 5], однією з головною задачею поділу земель на окремі цільові

призначення є забезпечення принципу вичерпності та всеосяжності класифікації щодо визначення усіх можливих способів використання земель. Такий підхід унеможливить у подальшому встановлення “довільних” цільових призначень органами державної влади та місцевого самоврядування і дозволить забезпечити дієвий державний контроль за дотриманням вимог щодо використання земель за цільовим призначенням. На його думку, важливим також є дотримання принципу законності, який передбачає, що класифікація повинна базуватись на нормах права, та принципу узгодженості, який передбачає узгодженість класифікації земель із іншими діючими державними класифікаційними системами.

При цьому базовою основою класифікації земель за категоріями і цільового використання земельних ділянок є:

- 1) Земельний кодекс України [1];
- 2) Інструкція щодо заповнення державної статистичної звітності щодо кількісного обліку земель (до 2016 р. це були форми №№ 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем [3], а з 2016 р. форми 11-зем, 12-зем, 15-зем, 16-зем.) [4];
- 3) Класифікатор видів цільового призначення земель, затвердженого Наказом Держкомзему України від 23.07.2010 № 548[5].

В основу системи класифікації покладена система класифікації землекористувань КВЕД та частково ЄЕК. Система класифікації тривалий час успішно використовувалася для формування матеріалів статистичної звітності, ведення державного земельного кадастру та інших цілей, однак має ряд недоліків і потребує подальшого вдосконалення, особливо в умовах переходу на автоматизо-

вані технології ведення державного земельного кадастру. При розробці класифікаторів використовувалася саме ієрархічна модель, але формування значень класифікатора здійснювалося не за наведеною схемою, коли встановлюються всі можливі значення узагальненого класифікатора, а потім вилучаються так звані «несправжні значення», а шляхом вписування в класифікатор найбільш поширених і відомих значень, тому ці класифікатори, як правило, не відповідають критерію повноти.

Землі України діляться по [1]:

- 1) основним цільовим призначенням - категорії земель;
- 2) видів цільового призначення - види і підвиди земель в межах категорій;
- 3) характером використання - земельні угіддя та функціональне використання;
- 4) формах власності.

Під терміном «система класифікації земель та земельних ділянок» розуміємо класифікацію земель за категоріями і класифікацію окремих земельних ділянок за цільовим призначенням, топографічними ознаками (види угідь, будівель, споруд, водних об'єктів, лісового покриву і т.п.). Проблема класифікації земель та окремих земельних ділянок є однією з традиційно складних і, до цього часу, до кінця не вирішених проблем. По-перше, завдання класифікації земель з точки зору наукового підходу повинна вирішуватися із застосуванням методів дискретної математики, методів кластерного аналізу, теорії перебору і інших методів математичної статистики. По-друге, класифікація не може бути абсолютною і єдиною на всі випадки життя - такий підхід неможливий навіть теоретично. Класифікація

повинна здійснюватися на основі чітко визначених цільових критеріїв, параметрів та ознак, система яких визначається конкретною предметною областю та вимогами конкретних груп користувачів. По-третє, класифікація в значній мірі залежить від технологій обробки і аналізу інформації. На відміну від паперових технологій ведення земельного кадастру, коли є можливість на будь-якому етапі вносити в звітні документи корективи і доповнення, автоматизовані технології обробки інформації ставлять більш жорсткі вимоги до використання системи класифікаторів та аналізу даних. По-четверте, класифікатори повинні бути відкритими, а їх супровід централізованим. Зрозуміло, що в процесі функціонування автоматизованої системи державного земельного кадастру України будуть зустрічатися ситуації, не передбачені класифікаторами. У такому випадку після належного обґрунтування відповідальним за ведення класифікаторів органом може бути прийнято рішення про внесення до класифікатора додаткових значень, про що в директивному порядку сповіщаються причетні до ведення кадастру структури. Важливе значення має також статус класифікаторів. Якщо кадастрові бази даних мають статус міжвідомчих, то такими повинні бути й класифікатори. Це свідчить про необхідність затвердження класифікаторів баз даних функціонування автоматизованої системи державного земельного кадастру України Держкомстандартом України та про реєстрацію відповідних наказів в Міністерстві юстиції України, що дасть можливість міжвідомчого і багаточільового застосування системи класифікаторів.

При розробці національних класифікаторів землекористувань необхідно також враховувати рекомендації Європейської Економічної Комісії (ЄЕК) при ООН, які наведені в «Стандартній статистичній класифікації землекористувань ЄЕК» [6, 7]. Згідно з цим документом система класифікації земель повинна відповідати наступним критеріям:

1) задоволення інформаційних потреб користувачів місцевого, національного та міжнародного рівнів. На місцевому рівні - з метою планування і регулювання землекористувань; на національному - з метою удосконалення механізмів земельної реформи, прогнозування її показників, захисту навколишнього середовища і т.п. ; на міжнародному - для цілей порівняльного аналізу використання національних земельних ресурсів на основі певних наборів критеріїв;

2) надавати можливість об'єктивного підрахунку площ і опису земельних ділянок відповідно до їх покриттям (угіддям, забудовою, водою, насадженнями тощо) і збору інформації про існуючу структуру землекористувань;

3) надавати інформацію про види діяльності на земельній ділянці, тобто, про цільове призначення земельних ділянок; 4) надавати інформацію про вплив землекористувань на стан навколишнього середовища;

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

6) система класифікації повинна охоплювати всю країну і забезпечувати підрахунок площ земель і зведений баланс всіх категорій земель.

Відповідно до міжнародної стандартної класифікації землекорис-

тувань, ЄЕК розробила змішану систему класифікації земель за критеріями 2) і 3) на основі ієрархічної структури. Причому, розглядаються три ієрархічні рівні глибини класифікаторів: однорозрядних, дво- і трьохрозрядний. Основними вважаються перші два, а третій розглядається як факультативний. Так, наприклад, однорозрядних класифікатор має наступний вигляд:

1. Сільськогосподарські землі.
2. Ліси і інші лісовкриті площі.
3. Забудовані та інші землі в межах населених пунктів.
4. Відкриті заболочені землі.
5. Сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом.
6. Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом.
7. Води.

Двухрозрядний класифікатор, наприклад для категорії» 3. Забудовані і інші землі в межах населених пунктів», має такі значення:

- 3.1 Землі, забудовані житловими будинками.
- 3.2 Землі промисловості.
- 3.3 Землі, які використовуються для відкритих розробок, кар'єрів, шахт і відповідних споруд.
- 3.4 Землі, які використовуються в комерційних цілях.
- 3.5 Землі, які використовуються для громадського призначення.
- 3.6 Землі змішаного використання.
- 3.7 Землі, які використовуються для транспорту та зв'язку.
- 3.8 Землі, які використовуються для технічної інфраструктури.
- 3.9 Землі, які використовуються для відпочинку та інші відкриті землі.

Трьохрозрядний класифікатор, наприклад для розділу «3.9 Землі, які

використовуються для відпочинку та інші відкриті землі», має вигляд:

- 3.9.1 Парки, зелені зони, ділянки садівників - любителів, кладовища і т.п.
- 3.9.2 Землі, які використовуються для відпочинку, головним чином зайняті майданчиками для кемпінгів, будинками для відпочинку або для проведення відпустки.
- 3.9.3 Землі, зайняті під поточне будівництво.
- 3.9.4 Землі, відведені під майбутнє будівництво.
- 3.9.5 Інші землі, які не ввійшли в попередні категорії.

Аналіз розглянутої системи класифікації землекористувань ЄЕК дає можливість зробити наступні висновки:

1). Запропонована класифікація базується на чіткій системі критеріїв, які доцільно використовувати при розробці національних класифікаторів. Однак серед критеріїв відсутні вимоги щодо забезпечення необхідною інформацією механізму оподаткування земель і реєстрації прав. Це пояснюється тим, що в країнах з розвинутою ринковою економікою базою для оподаткування, як правило, є ринкова вартість землі. Для України цей критерій має важливе значення, тому система класифікації повинна включати інформацію щодо функціонального використання земель, їх правового режиму, надання пільг і т.п.

2). Система класифікації ЄЕК є концептуальною і не може застосовуватися в повному обсязі при розробці національних класифікаторів. Тому за основу доцільно брати не саму класифікацію земель (один з варіантів якої, до речі, носить факультативний характер), а сам методичний підхід до встановлення критеріїв, класифікації та структуризації земельних угідь і видів функціонального використання.

3). Прийнята в системі класифікації СЕК ієрархічна модель, яка базується на змішаному використанні критеріїв б) (види покриття земельних ділянок) і в) (види діяльності), не враховує вимоги інших критеріїв до системи класифікації.

4). Позитивним в системі класифікації землекористувань СЕК є її зв'язок з класифікатором видів економічної діяльності.

Висновки.

Поділ земель за категоріями як основним цільовим призначенням є досить важливою функцією управління землекористуванням в Україні. Проте підходи до класифікації земель за категоріями і цільовим призначенням потребують більш наукового обґрунтування із врахуванням системи класифікації землекористувань СЕК. Запропоновано виділити серед критеріїв вимог щодо забезпечення необхідною інформацією механізму оподаткування земель і реєстрації прав та застосування ієрархічної моделі, що базується на змішаному використанні критеріїв щодо видів покриття земельних ділянок і видів діяльності.

Отже, обґрунтування підходів щодо удосконалення класифікації земель за основним цільовим призначенням в Україні із врахуванням системи класифікації землекористувань СЕК потребує подальших досліджень, які будуть здійснюватися автором.

Список літератури

1. Земельний кодекс України: Прийнятий 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
2. *Мартин А.Г.* Сучасна класифікація земельних ділянок за цільовим призначен-

ням. Електронний ресурс: <http://zsu.org.ua/andrij-martin/82-2011-02-08-11-56-31>

3. Інструкція з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми NN 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем), затверджена наказом Державного комітету статистики України 05.11.98 N 377.
4. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.12.2015 № 337 «Про затвердження форм адміністративної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 11-зем, 12-зем, 15-зем, 16-зем) та Інструкцій щодо їх заповнення».
5. Класифікація видів цільового призначення земель. затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23.07.2010 N 548.
6. Economic Commission for Europe, Statistical Division 1993. ECE standard statistical classification of land use. In Readings in international environment statistics (UN, New York), 1-5.
7. Стандартна статистична класифікація землекористування ЄЕК. Електронний ресурс: <http://kadastrua.ru/osnovi-zemel'nogo-kadastru-m-o-volodin/660-standarti-mizhnarodnoji-klasifikatsiji-zemlekoristuvan.html>
8. *Третяк А.М.* Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування : [монографія]. – Л. : СПЛОМ, 2011. – 520 с.

References.

1. Land Code of Ukraine, adopted 25.10.2001 number 2768-III // Supreme Council of Ukraine. - 2002. - № 3-4. - Art. 27.
2. Martin A. Modern classification of land for the intended purpose. Electronic resource: <http://zsu.org.ua/andrij-martin/82-2011-02-08-11-56-31>
3. Instructions for filling the state statistical reporting quantifying land (NN form

- 6-earth, earth-6a, 6b, earth, earth 2), approved by the State Statistics Committee of Ukraine 05.11.98 N 377.
4. Order of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine of 30.12.2015 number 337 «On approval of the administrative reporting quantifying land (forms №№ 11 earth, 12 earth, 15 earth, earth 16) and instructions for filling them out. «
 5. Classification of the purpose of land. approved by the State Committee for Land Resources of Ukraine of 23.07.2010 N 548.
 6. Economic Commission for Europe, Statistical Division 1993. ECE standard statistical classification of land use. In Readings in international environment statistics (UN, New York), 1-5.
 7. Standard ECE statistical classification of land use. Electronic resource: <http://kadastrua.ru/osnovi-zemel'nogo-kadastru-m-o-volodin/660-standarti-mizhnarodnoji-klasifikatsiji-zemlekoristuvan.html>.
 8. *Tretiak A.* Land Capital: theoretical and methodological bases of formation and functioning [monograph]. - L., spol, 2011. - 520 p.

Лобунько А.В.

РАЗДЕЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬ ПО ОСНОВНОМУ ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ КАК ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ В УКРАИНЕ

Обосновано, что для повышения эффективности управления землепользо-

ванием в Украине необходимо усовершенствование подходов к классификации земель по основному целевому назначению с учетом системы классификации землепользования ЕЭК. Предложено выделение среди критериев требований по обеспечению необходимой информацией механизма налогообложения земель и регистрации прав и применения иерархической модели, основанной на смешанном использовании критериев покрытий земельных участков и видов деятельности.

Ключевые слова: разделение земель, целевое назначение, классификация земель, управление землепользованием

Lobunko A.

THE DIVISION OF LAND ON THE MAIN INTENDED PURPOSE AS A FUNCTION OF LAND USE MANAGEMENT IN UKRAINE

It is proved that to improve management efficiency of land use in Ukraine is necessary to improve approaches to the classification of land on the main intended purpose taking into account classification system of land use of ECE. Is proposed to selection among the criteria of requirements to ensure of the necessary information of taxation mechanism of land and registration of rights and the use of the hierarchical model based on the criteria of a mixed-use of covering of land plots and activities.

Keywords: division of lands, purpose, classification of land, land use management