

УДК 332.282:332.5

Існуючий поділ земель за їх категоріями як основним цільовим призначенням у процесі еволюційного розвитку сформувався відповідно до економічних, соціальних та екологічних інтересів суспільства і громадянина, однак потребує вдосконалення, оскільки об'єктивно знижує ефективність управління земельними ресурсами і землекористуванням.

Ключові слова: поділ земель, категорії земель, цільове призначення, використання землі.

ЕВОЛЮЦІЯ РОЗВИТКУ ПОДІЛУ ЗЕМЕЛЬ ЗА ЇХ КАТЕГОРІЯМИ ЯК ОСНОВНИМ ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ:



**ІСТОРІЯ,
МЕТОДОЛОГІЯ**

Антон ЛОБУНЬКО,
здобувач,
Державна екологічна академія
післядипломної освіти та
управління Мінприроди України

Постановка проблеми

Проблеми, пов'язані із розподілом земель на категорії за основним цільовим призначенням, останнім часом набули неабиякої актуальності в Україні. Формування напрямів господарського використання земель та їх правового режиму за встановленим цільовим призначенням має значне практичне та теоретичне значення. Так, в основу реалізації державної політики щодо використання та охорони земель, здійснення земельної реформи, вдосконалення земельних відносин в Україні шляхом здійснення землеустрою статтею 2

Закону України «Про землеустрій» закладено наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, формування раціональної системи землеволодіння і землекористування, створення екологічно сталих агроландшафтів тощо. З огляду на це, надзвичайно важливим є розуміння історичної генези самого інституту поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням та його історичного розвитку.

Однак, слід зазначити, що поки що відсутні ґрунтовні дослідження еколого-економічного обґрунтування поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням у нових економічних та історичних умовах. Із закріпленням в законодавстві України права приватної власності на землю [1] об'єктивно ви-

никла необхідність формування нових підходів до цієї проблеми. Зважаючи на існуючі законодавчі заборони по обігу та зміні цільового призначення окремих категорій земель, від встановлення того чи іншого цільового призначення земельної ділянки можуть залежати екологічна безпека території, економіка землекористування, обсяг прав власника із розпорядження та використання його земельної ділянки. Окрім того, сьогодні в Україні не завершено розмежування земель державної і комунальної власності, яке залежне від поділу земель на категорії. Тому ґрунтовні дослідження у сфері поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням є вкрай необхідними.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій

Питання, пов'язані з поділом земель на категорії за основним цільовим призначенням, та особливості правових режимів окремих категорій земель були об'єктом дослідження багатьох радянських та сучасних науковців. Серед вчених, що займалися зазначеними питаннями, можна назвати В.І. Андрейцева, Д.С. Добряка, П.Ф. Кулинича, Т.П. Магазинщикова, Л.Я. Новиковського, В.В. Носіка, А.М. Третьяка, Б.В. Єрофєєва, М.В. Шульгу, А.М. Мірошніченка, Ю.С. Шемшученка та інших, однак вирішення цього питання залишається актуальним і на сьогодні.

Метою статті є аналіз еволюційного розвитку поділу земель за їх категоріями як основним цільовим призначенням в Україні.

Виклад основного матеріалу

Особливістю самого поняття «поділ земель на категорії за основним цільовим призначенням» є притаманна йому певна унікальність та специфічність. Вислів «землі України за основним цільовим призначенням поділяються на категорії», який вживається в земельному законодавстві України та інших пострадянських країнах, історично не властивий ні континентальній, ні англосаксонській системам права. З огляду на таку специфічність, дуже важливо зрозуміти історичну логіку виникнення та генези такого поняття. Після приходу до влади в 1917 році новий більшовицький уряд одразу заявив про відмову від права власності на землю. Зокрема, у прийнятому в 1917 році Декреті про Землю було заявлено, що

«право приватної власності на землю скасовується назавжди; земля не може ані продаватися, ані купуватися, ані здаватися в оренду, або в заставу, ані якимось іншим способом відчужуватися» [2, с. 17]. Прийнятий 19 лютого 1918 року Декрет ВЦВК «Про соціалізацію землі» встановив, що основним джерелом для виникнення прав користування земельною ділянкою є особиста праця. Надання земельних ділянок в трудове користування мало здійснюватися відповідно до споживчо-трудової норми, що була різною для кожного землеробського поясу Росії, які, в свою чергу, поділялися залежно від систем рільництва (перелогова, трипільна, восьмипільна, багатопільна тощо) [2, с. 407]. В цілому зазначений декрет передбачав 4 основних різновиди земель за їх використанням: для культурно-освітніх цілей, для зайняття сільським господарством, для забудови, для облаштування шляхів сполучення.

Подібну соціалістичну спрямованість у розрізі прав користування землею мав і прийнятий Центральною Радою України Тимчасовий земельний закон 1918 року [3, 4]. Зазначений нормативний акт передбачав поділ земель України на дві основні категорії: землі, що в цілому не підлягали передачі для користування приватним особам (насінищкі та селекційні господарства, зразкові й дослідні лани, розсадники, виноградники, сади, землі під господарствами плеїнної худоби), та землі, що передавалися у безпосереднє тимчасове користування.

Як радянський уряд, так і уряд Центральної Ради в Україні своїми актами передбачали створення єдиного державного земельного фонду (*вперше в радянській Росії це поняття з'явилося в Положенні про соціалістичний землеустрій та заходи переходу до*

соціалістичного землеробства 1919 року) [5, с. 43].

Враховуючи перехід величезного масиву земель до державної власності, для належного управління таким майном виникла необхідність у категоризації земельного фонду. Кількість категорій земель та назва цих категорій в перші роки після 1917 року постійно змінювалася. Так, в названому вже Положенні 1919 року було зазначено, що до державного земельного фонду входять землі сільськогосподарського фонду та землі спеціального призначення: (міські, сільбищні, селищні, курортні, зайняті промисловими, фабрично-заводськими підприємствами, шляхами сполучення) [5, с. 44]. У розробленому Наркомземом проекті Земельного кодексу 1918 року виділялися сільськогосподарські землі, міські землі та землі транспорту [6, с. 81].

Разом з тим, у прийнятому 1922 року Земельному кодексі УРСР залежно від суб'єкта управління всі землі поділялися на дві основні категорії — державний земельний фонд, що знаходився у віданні Наркомзему та землі, що знаходилися у віданні міських органів та інших відомств [7, с. 100, 119]. Залежно від основного цільового призначення використання поділялося на землі трудового користування або власне сільськогосподарські землі [7, с. 101], міські землі та землі спеціального призначення [7, с. 119]. Необхідно відмітити, що земельними кодексами РСФРР та УРСР 1922 року був закріплений примат сільськогосподарських земель. Здійснювалося певне ототожнення державного земельного фонду країни як сукупності земель сільськогосподарського призначення. Всі інші категорії земель мали певним чином другорядну роль порівняно з сільськогосподарськими землями. Саме нормативне визначення земель несільськогосподарського призначення здійс-

нювалося через відокремлення від земель сільськогосподарського призначення.

Так, у ст. 3 Земельного кодексу УРСР було зазначено, що до земель державного земельного фонду входять усі землі сільськогосподарського призначення, — як ті, що використовуються як такі, так і ті, що можуть використовуватися для сільського господарства [8, с. 64-65]. Власне, землі інших категорій визначалися шляхом виключення їх із сільськогосподарських земель [10, с. 111]. Зазначимо, що регулювання відносин за Земельними кодексами РСФРР і УРСР 1922 року виходило за межі сучасного розуміння земельних відносин. Так, по суті, більша частина статей в Земельному кодексі УРСР 1922 року була присвячена регулюванню трудових і внутрішньогосподарських правовідносин сільськогосподарських підприємств і товариств [7, с. 101-119, 10, с. 80-311]. Головним елементом сільськогосподарського землекористування визначалося право на землю трудового користування [7, с.101].

Разом з тим, необхідно відмітити, що саме поняття «поділ земель на категорії» мало на той час більш теоретичне, ніж нормативне значення. Таким чином, поділ земель на категорії мав суто облікове чи статистичне значення, тобто віднесення того чи іншого земельного масиву до певної категорії земель мало швидше економічну сутність (за видами господарського використання), ніж правову, оскільки не мало наслідків у вигляді відмінностей правового режиму для земель. Однак, з врахуванням того, що після завершення націоналізації всі землі на території СРСР склали єдиний державний земельний фонд [4, 7], то з метою більш ефективного управління зазначеним фондом виникала об'єктивна необхідність розподілу земель на окремі категорії з різними правовими режимами використання.

Індустріалізація, що мала місце в 30-ті роки XX ст., суттєво вплинула на значне розширення поділу земель за правовим режимом окремих земель залежно від тієї чи іншої господарської мети. З врахуванням промислового розвитку країни, концепція поділу земель за категоріями все більше поширюється. Так, Г.А. Аксененко одним з перших обґрунтував ідею, що всі землі, які використовуються за єдиним цільовим призначенням, повинні мати єдиний правовий режим незалежно від їх розташування і відомчого обліку [11, с. 5-6]. В одному з перших радянських підручників земельного права для вищих навчальних закладів, що був виданий в 1940 р., використовувався термін «правовий режим» для позначення специфіки використання міських земель, земель лісового фонду та земель спеціального призначення [12, с. 256]. В наступному підручнику земельного права, що вийшов у 1949 р., вводиться поняття «основного» господарського призначення землі, за яким землі в СРСР поділялися на 5 категорій: землі сільськогосподарського призначення, землі спеціального призначення, міські землі, землі лісового фонду та землі державного запасу [13, с. 120].

В цілому, можна зазначити, що до середини 60-х років концепція поділу земель СРСР на категорії за основним цільовим призначенням набула достатньої сформованості і набула своєї завершеності із прийняттям у 1968 році Закону СРСР «Основи земельного законодавства Союзу РСР та союзних республік», на підставі якого були прийняті республіканські кодекси. Так, 8 липня 1970 року Верховною Радою УРСР було прийнято новий Земельний кодекс УРСР [14]. У статті 4 Земельного кодексу 1970 року було закріплено належність усіх земель Української РСР до державного земельного фонду та його поділ згідно із основним цільовим призначенням земель на шість категорій:

- 1) землі сільськогосподарського призначення, що надані в користування колгоспам, радгоспам і іншим землекористувачам для сільськогосподарських цілей;
- 2) землі населених пунктів (міст, селищ міського типу і сільських населених пунктів);
- 3) землі промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення;
- 4) землі державного лісового фонду;
- 5) землі державного водного фонду;
- 6) землі державного запасу [14, с. 8].

Статтю 5 було визначено, що переведення земель із однієї категорії до іншої здійснюється відповідно з основним цільовим призначенням цих земель [14, с. 8]. Таким чином, поділ земель УРСР на категорії за основним цільовим призначенням набув остаточного законодавчого закріплення. Отже, поділ на категорії за «основним цільовим призначенням» (стаття 4) означав виокремлення кількох загальних типів господарського використання земель як за економічною діяльністю, так і екологічним спрямуванням [14].

Земельним кодексом 1970 року істотним чином були реформовані повноваження державних органів по управлінню земельним фондом. Так була закріплена керівна роль місцевих рад при визначенні основного цільового призначення земель (статті 8-12) [26]. Більш логічного і завершеного вигляду набула сама структура державного земельного фонду. Так, створення категорії землі населених пунктів (Розділ III) [26] значною мірою знімало наявні на той час колізії між регулюванням відведення земельних ділянок під забудову в сільських і міських населених пунктах.

В цілому, із прийняттям Земельного кодексу УРСР 1970 року та

прийняттям у 1981 р. змін до Земельного кодексу, сформована система правового регулювання поділу земель за основним цільовим призначенням та понятійний апарат цього інституту в правовому полі залишалися незмінними. В подальшому змінювалася кількість категорій земель за основним цільовим призначенням, принципи віднесення тих чи інших земель до тієї чи іншої категорії, особливості правового режиму окремих категорій, але не змінювалися концептуальні підходи до самого поділу земель держави.

Із набуттям незалежності України, прийняттям у 1990 році Земельного кодексу та у 1992 році його нової редакції, категорія земель промисловості, транспорту, курортів, заповідників та іншого несільськогосподарського призначення була поділена на дві:

- 1) землі промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення;
- 2) землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [15, с.30].

Разом з тим, при здійсненні зазначеного поділу земель України не було враховано ту важливу ознаку, що земля в населених пунктах виступає не тільки як просторово-територіальна база, тобто операційною основою для розміщення і функціонування населених пунктів, а й як засіб виробництва в сільських населених пунктах та як природний ресурс (землі лісового та водного фондів, землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення). Тому вже при прийнятті Земельного кодексу України у 2001 р. категорію земель населених пунктів було змінено на «землі житлової та громадської забудови» (стаття 19) [16]. Одночасно із категорією «землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-

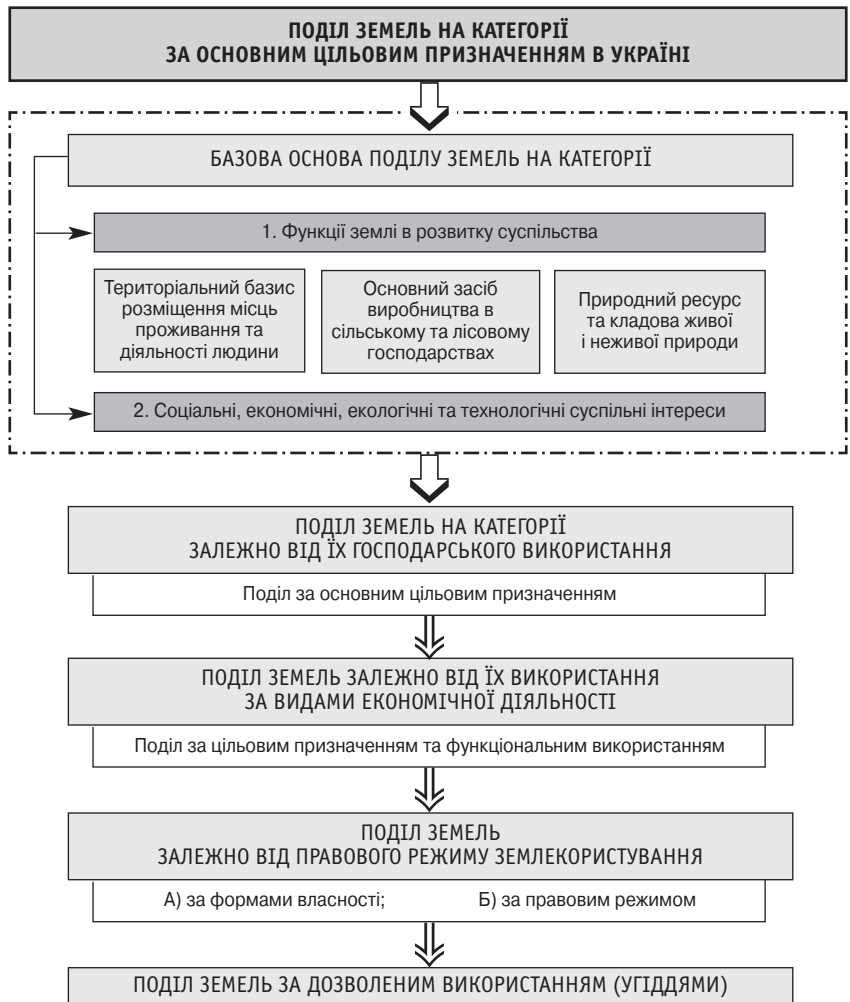


Рисунок 1. ЛОГІЧНО-СМИСЛОВА СХЕМА ІСНУЮЧОГО МЕТОДОЛОГІЧНОГО ПРОЦЕСУ ПОДІЛУ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРІЇ ЗА ОСНОВНИМ ЦІЛЬОВИМ ПРИЗНАЧЕННЯМ В УКРАЇНІ

ко-культурного призначення» було виділено 4 категорії земель:

- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- г) землі рекреаційного призначення;
- д) землі історико-культурного призначення.

Звичайно, такий поділ земель на категорії за основним цільо-

вим призначенням був спрямований на забезпечення економічних, соціальних, екологічних інтересів суспільства і громадянина та характеризується відповідним диференційованим режимом залежно від функціонального їх використання і цільового призначення. Проте він потребував розроблення відповідного класифікатора цільового і функціонального використання земель у межах кожної із категорій, чого не здійснено досі. Це останніми роками обумовило низку критичних

публікацій щодо досконалості поділу земель за категоріями. Проблеми, що виникли в поділі земель на категорії за основним цільовим призначенням, розглянемо в наступних публікаціях.

Викладене обумовило здійснення дослідження методологічного процесу поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням в Україні (рис. 1).

Основними недоліками існуючого методологічного процесу поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням в Україні є:

- не врахування багатофункціональності господарського використання земель, зокрема, для сільськогосподарських, рекреаційних та природо-охоронних цілей;
- накладання категорій одна на одну, зокрема, в межах національних природних парків, землекористування яких належить до земель категорії природно-заповідного фонду, функціонують інші категорії земель;
- неоднозначність визначення категорій земель тільки в процесі виділення земельних ділянок та формулювання цільового призначення за класифікацією тощо.

ЭВОЛЮЦИЯ РАЗВИТИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ ПО ИХ КАТЕГОРИЯМ КАК ОСНОВНОМУ ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ: ИСТОРИЯ, МЕТОДОЛОГИЯ

Лобунько А.В.

Существующее деление земель по их категориям как основному целевому назначению в процессе эволюционного развития сформировался в соответствии с экономическими, социальными и экологическими интересами общества и гражданина, однако нуждается в совершенствовании, поскольку объективно снижает эффективность управления земельными ресурсами и землепользованием.

Ключевые слова: *разделение земель, категории земель, целевое назначение, использование земли.*

* * *

Лобунько А.В., соискатель, Государственная экологическая академия последипломного образования и управления Минприроды Украины

THE EVOLUTION OF DIVISION OF LAND BY CLASS AS THE MAIN PURPOSE: HISTORY, METHODOLOGY

Lobunko A.

The current division of the land by class as the main purpose in the evolutionary development formed in accordance with the economic, social and environmental interests of society and citizens, but needs improvement as objectively reduces the efficiency of land management and land use.

Keywords: *division of the land, the category of land, purpose, use of land.*

* * *

Lobunko A. — Researcher, State Environmental Academy of Postgraduate Education and Ministry of Environment Ukraine

Висновок

Існуючий поділ земель на категорії за основним цільовим призначенням відповідно до чинного земельного законодавства України потребує удосконалення із врахуванням багатофункціональності землекористування та узгодження економічних, соціальних та екологічних інтересів суспільства і громадянина. Недосконалість поділу земель на категорії об'єктивно знижує ефективність управління земельними ресурсами і землекористуванням. З огляду на це, видається обґрунтованим необхідність розширення досліджень в аспекті врахування нових історичних, економічних, соціальних та екологічних умов.

Література

1. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР» від 13 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України, 1992, № 25 (23.06.92), с. 354.
2. Декрети Советской власти. Т.1. — М.: Государственное издательство политической литературы, 1957, 624 с.
3. Вісник Ради народних міністрів Української Народної Республіки. — 1918. — 30 січня.
4. Третяк А.М. Історія земельних відносин і землеустрою в Україні: навч. посіб./ А.М. Третяк, Т.М. Прядка, І.Г. Калганова. — Херсон: Олді-Плюс, 2013. — 352 с.
5. Положение о социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию. Постановление ВЦИК от 14 февраля 1919 г. // СУ РСФСР. — 1919. — № 14.
6. Колотинская Е.Н. Правовые основы советского земельного кадастра. — М.: изд-во Моск. Ун-та, 1980.
7. Земельный кодекс РСФСР. Утвержден I сессией ВЦИК 30 октября 1922 г. Земельные отношения и землеустройство в России. М. — Изд-во «Руслит», 1995. — 512 с.
8. Гершенов М., Кельман У. Земельный кодекс УССР. Текст и постатейный комментарий. — Харьков: Юриздатство НКЮ УССР, 1929. — 536 с.
9. Розенблюм Д. С. Земельное право РСФСР — М.: Госиздат, 1925. — 294 с.
10. Новицкий И.Б. Земельное общество в советском законодательстве // Вестник землеустройства и переселения. — 1927. — № 1.
11. Аксененко Г.А. Вопросы правового обеспечения наиболее правильного и производительного использования земли // Советское государство и право. 1955. — № 4. — с. 5-6.
12. Земельное право / Учебник. — М.: Изд-во НКЮ СССР, 1940. — 225 с.
13. Земельное право. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1949. — 415 с.
14. Земельный кодекс Украинской ССР. Издательство политической литературы Украины. К.: 1973. 211 с.
15. Земельна реформа: законодавчі та нормативні акти (збірник документів). Держкомзем України, Українська академія аграрних наук, Центр «Реформи і право». К.: 1996. 293 с.
16. Земельний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3-4, с. 27.