

DOI: [https://doi.org/10.37100/2616-7689/2019/6\(25\)/13](https://doi.org/10.37100/2616-7689/2019/6(25)/13)

УДК 332.02

JEL CLASSIFICATION: E02, Q15, Q24

**УДОСКОНАЛЕННЯ КАТЕГОРІАЛЬНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**IMPROVING OF THE CATEGORY-TERMINOLOGICAL APPARATUS OF THE LAND
USE INSTITUTIONAL SUPPORT IN UKRAINE**

Іван БЕГАЛЬ,

аспірант,

*Державна установа «Інститут економіки
природокористування та сталого розвитку*

Національної академії наук України», Київ

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4452-8969>

Ivan BEHAL,

postgraduate student,

Public Institution «Institute of

Environmental Economics and Sustainable

Development of the National Academy of

Sciences of Ukraine», Kyiv

Досліджено сутнісні ознаки та особливості таких понять, як основне цільове призначення земель, цільове призначення земельних ділянок, функціональне використання земельної ділянки та функціональне призначення території. Запропоновано застосувати єдину термінологію в містобудівній та землепорядній документації для розроблення спільного закону України про планування і забудову земель та їх раціональне використання, а також удосконалення кадастру щодо єдиної бази всіх просторових об'єктів.

Ключові слова: *поділ земель, цільове і функціональне призначення, земельні ділянки, територія.*

In the process of decentralization of power, where land management powers are transferred to the community, it is an important issue to establish perfect institutional support and a transparent mechanism for managing land resources. There are several aspects in the management system, but the most important of them is the organizational one, as it should reveal the functionality and parameters of the spatial entities on which the corresponding management decisions are based.

In Ukraine, an interdepartmental approach to the land management system leads to the formation of different characteristics of a single land plot that require further consistency between different institutions on the legislative and regulatory basis. In order to improve institutional interaction, the essential features and peculiarities of the concepts that underpin the organizational mechanism for managing land resources were investigated, namely, the "main purpose of land"; "Purpose of land plots"; "Functional land use" and "functional purpose of the territory".

The article presents the scheme of influence of the organizational mechanism on the distribution and use of land resources. The table of application of the concepts of "purpose of land plots" and "functional purpose of territory" was also compared.

To solve the main problem, it was proposed to use a single terminology in town planning and land management documentation where the basic categories should be "land" and "land"; attention is paid to the need to develop a common law on land management and urban planning of the Law of Ukraine on land planning and construction and their rational use; a measure to improve the land code and land cadastre was proposed.

Key words: *division of land, purpose, functional purpose, land, land plots, territory, urban planning activity.*

Постановка проблеми. Як відомо, земля є найбільш цінним природним ресурсом будь-якої країни в цілому і територіальних громад зокрема. У процесі реформи децентралізації виникає багато практичних питань щодо ефективного управління

земельними ресурсами й землекористуванням органами місцевого самоврядування та їх функціонального використання суб'єктами господарювання відповідно до призначення. Так, на практиці однією із проблем є неоднозначне тлумачення понять *основне цільове призначення земель, цільове призначення*

земельних ділянок, функціональне використання земельної ділянки та функціональне призначення території. Це призводить до неправомірних дій суб'єктів, що ухвалюють рішення у сфері управління земельними та іншими природними ресурсами, які розташовані на території громади. Саме цим обумовлена актуальність дослідження категоріально-термінологічного апарату інституціонального забезпечення землекористування в Україні.

Отже, **мета статті** – дослідження змістових ознак наведених вище понять та їх особливостей.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Питаннями поділу земель на категорії, види та їх особливостей щодо цільового й функціонального призначення серед землевпорядників займалися такі вчені, як економісти Д. Добряк, О. Канаш, А. Мартин, Л. Новаковський, А. Третяк та інші, правознавці у галузі земельного права – В. Андрейцев, В. Носік, А. Мірошніченко, К. Кісільов, П. Кулинич, Д. Ковальський, І. Сіряченко та інші. Проте в динамічних умовах децентралізації влади питання інституціонального забезпечення землекористування залишається актуальним і сьогодні.

Виклад основного матеріалу. Законодавчі нормативні документи України містять згадку й посилання на такі терміни, як *основне цільове призначення земель, цільове призначення земельних ділянок, функціональне використання земельної ділянки та функціональне призначення території*, проте законодавчо визначене тільки поняття *цільове призначення земельної ділянки*. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про землеустрій», це використання земельної ділянки за призначенням, установленим на підставі документації із землеустрою в законодавчому порядку [1].

Згідно з чинним земельним законодавством усі землі в межах території України, у тому числі острови та землі, зайняті водними об'єктами, за основним цільовим призначенням поділяються на категорії, що мають особливий правовий режим [2]. Сьогодні відповідно до Земельного кодексу України за *основним цільовим призначенням* землі поділяються на дев'ять категорій (стаття 19), а саме: сільськогосподарського призначення; житлової та громадської забудови; природно-заповідного та іншого природоохоронного

призначення; оздоровчого призначення; рекреаційного призначення; історико-культурного призначення; лісогосподарського призначення; водного фонду; промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення. Із наведеного випливає, що цільове використання земельних ділянок повинно здійснюватися за однією із визначених категорій.

При цьому виділені категорії включають *види земель* (земельні ділянки), що відрізняються за режимом використання, оскільки вважається, що поділ земель на категорії є спадком радянської системи регулювання земельних відносин, яка мала виключно державну власність, а їх правовий режим ґрунтувався на специфічному використанні. Щоправда, серед наукової спільноти поширені думки, що основне цільове призначення є похідним для подальшого поділу земель. Так, І. Сіряченко зазначає, що поняття *основне цільове призначення земель* можна трактувати як порядок та умови експлуатації сукупності однорідних земельних ділянок залежно від економічного та природного значення для відповідних цілей, віднесення яких до певної категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 121]. Д. Ковальський вважає, що поділ земель на самостійні категорії за основним цільовим призначенням є первісною класифікацією, а серед земель кожної категорії можна виділяти види й підвиди за певними критеріями [4, с. 142].

Ми погоджуємося з К. Кісільовим, що наведений термін слід використовувати як критерій для поділу земель на категорії, а *цільове призначення земельної ділянки* повинно визначати вид земель усередині кожної категорії. При цьому кожна земельна ділянка, окрім того, що належить до певної категорії та виду земель в її межах, використовується в конкретних господарських цілях. На його думку, поняття *функціональне використання земельної ділянки* має вказувати на конкретний фактичний вид її використання за цільовим призначенням та з урахуванням правового режиму категорії земель [5, с. 282].

Тобто цільове призначення земельної ділянки встановлює обмеження щодо її основного цільового використання власником або користувачем, установленими

законодавством. Функціональне використання земельної ділянки враховує відносну прибутковість видів економічної діяльності та визначає вид діяльності, в якій вона може використовуватися. Коефіцієнт функціонального використання земельної ділянки є складовою розрахунку нормативної грошової оцінки та базою оподаткування.

Стосовно терміна *функціональне призначення території*, то він застосовується в містобудівній документації. Так, у детальному плані території обґрунтовується функціональне призначення, режим та параметри забудови однієї чи кількох земельних ділянок, розподіл територій згідно з будівельними нормами, державними стандартами і правилами (пункт 3 статті 19

Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), а план зонування території його встановлює (пункт 2 статті 18 цього ж закону) [6].

Потрібно наголосити, що відповідно до пункту 4 статті 24 названого вище закону зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території, забороняється [7].

Отже, первинним є функціональне призначення території як основа проектів землеустрою. Наводимо порівняльний аналіз вживання термінів у нормативних документах, які є базисом інституціонального забезпечення землекористування в Україні.

Таблиця

Зіставлення змісту категоріально-термінологічного апарату в інституціональному забезпеченні землекористування в Україні*

Вид документації	Термінологія та посилання на нормативні документи		
Містобудівна	Функціональне призначення території (стаття 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)	Функціонального призначення території (пункт 4.3 ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту»)	Функціональне використання (пункт 5.14 ДБН Б.2.2-12:2019)
Землевпорядна	Основне цільове призначення земель (стаття 19 «Земельного кодексу України»)	Цільове призначення земельних ділянок (стаття 1 Закону України «Про землеустрій»)	Функціональне використання земельних ділянок (наказ Мінагрополітики «Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів»)

*Джерело: розроблено автором.

На нашу думку, проблема узгодження цільового та функціонального призначення є наслідком протистояння двох інституцій – землеустрою [1] та містобудування [7], які конфліктують між собою за сферу управління процесом землекористування. Внаслідок цього виникає гостра суперечність інтересів, переконань, мотивів, поглядів та прагнень щодо об'єкта управління та функціонування організаційного механізму землекористування (рис.).

Зміст цієї суперечності прихований не в категоріях *цільове та функціональне*, а *земля і територія*, де остання є похідною від поняття *земельні ресурси*, яке відображає лише одну з їх функцій – *просторового базису розселення і господарської діяльності*.

Іншою базовою функцією земельних ресурсів є *основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві*.

Таким чином, інституціональна структура управління одним об'єктом – земельними ресурсами розподіляється між повноваженнями двох відомств – Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і Міністерства аграрної політики та продовольства України. Функціями першого є державна житлова політика і політика у сфері будівництва [8], другого – державна політика у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави [9].



Рис. Вплив організаційного механізму на розподіл і використання земельних ресурсів

Поняття *територія* містить *просторово-геометричну* складову, а *земля* – *природну*, співвідношення яких є концептуальною основою стратегії розвитку землекористування на рівні держави.

Категорії *територія* та *земля* є нерозривними й такими, що характеризують дві основні функції земельних ресурсів, тому їх можна вважати тотожними. Хоча на перший погляд ототожнення цих понять є методологічною помилкою, але, на нашу думку, *територія* – це лише знеприроднене та знеособлене поняття *земля*, тобто таке, що характеризує формальну геометричну площину поверхні, ігноруючи при цьому інші властивості земельних ресурсів.

Охарактеризований зміст цього поняття закладений в українську адміністративну систему ще радянською школою планування, яка відзначалась системними матеріалістичними підходами до об'єктів управління. Зважаючи на те, що в умовах командно-адміністративного управління економікою, де більшість земельних ресурсів належали державі, реалізація такого підходу була прийнятною, але сьогодні внаслідок зміни економічної системи *соціалізму* на *капіталізм*, основою якого є домінування приватної форми власності з абсолютним гарантування права її недоторканості, це неможливо.

Така ситуація є порушенням основного закону інституціональної економіки, який сформувався американським економістом

Т. Вебленом ще 1899 року. Він стверджував, що *інститути* – це результат процесів, що відбувалися в минулому, вони пристосовані до минулих обставин, а отже, не відповідають повною мірою вимогам теперішнього часу. На його погляд, невідповідність між уже сформованими інститутами й умовами зовнішнього середовища, що змінилися, обумовлює трансформацію існуючих інститутів, а саме зміну застарілих новими [10]. Тобто у сфері землекористування слід вести мову про розмежовану систему управління земельними ресурсами на:

- дві основні функції (просторового базису розселення та основного засобу виробництва);
- два основних міністерства (Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і Міністерство аграрної політики та продовольства України);
- дві інституції – землеустрій та містобудування;
- підготовку двох фахівців (інженерів-землепорядників та архітекторів у сфері планування територій).

Зазначене потребує використанню двох базових термінів – *земля* і *територія*, що, у свою чергу, зумовлює головний конфлікт в управлінні одним об'єктом – земельними ресурсами, а це унеможливує раціональне

використання основного багатства народу України.

Пропонуємо такі шляхи вирішення проблеми:

оперування двома інституціями – *землеустроєм* та *містобудуванням* єдиною термінологією щодо планування і використання земельних ресурсів. Тобто базовими поняттям мають бути *земля* і *земельна ділянка*, а *територію* слід вилучити з планувальної діяльності місцевого та регіонального рівня, що особливо можливе з розвитком ГІС-технологій, а під час планування на державному рівні слід застосовувати не територіальний, а комплексний просторовий підхід;

розроблення на заміну ДБН «Планування і забудова територій» спільного Закону України «Про планування і забудову земель»;

удосконалення земельного кадастру, особливо в частині структури обмежень на земельні ділянки, а не розробка містобудівного кадастру;

реалізація заходів щодо вдосконалення Земельного кодексу та іншого нормативного забезпечення раціонального землекористування, охорони земель та їх забудови.

Висновок. Адміністративна система раціонального управління земельними ресурсами та землекористуванням потребує реформування на державному рівні. Внесення змін до чинного законодавства в частині обґрунтування цільового та функціонального призначення на користь єдиного спільного поняття сприятиме більш прозорому і зрозумілому управлінню для всіх суб'єктів цього процесу.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про землеустрій» № 858-IV від 22.05.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
2. Земельний Кодекс України № 2768-III від 25.10.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Сіряченко І.І. Теоретико-прикладне визначення понять: «основне цільове призначення земель», «цільове призначення», «функціональне використання», «дозволене використання» земельних ділянок у земельному законодавстві України / І.І. Сіряченко //

Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2011. – № 4. – С. 117–126.

4. Ковальський Д.В. Земельно-процесуальні правовідносини : [монографія] / Д.В. Ковальський. – К. : ЮРІІНКОМ Інтерл, 2009. – 176 с.

5. Кісільов К.О. Проблемні питання встановлення та зміни цільового призначення земель / К.О. Кісільов // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 46. – С. 281–287.

6. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

7. Закон України «Про основи містобудування» № 2780-XII від 16.11.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.

8. Положення Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» № 197 від 30.04.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-p>.

9. Положення Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» № 1119 від 25.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF>.

10. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. – М. : Прогресс, 1984. – 183 с.

References

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2003). Zakon Ukrayiny «Pro zemleustrii» [Law of Ukraine «On Land Management»]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2001). Zemnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukrainian].
3. Siriachenko, I.I. (2011). Teoretyko-prykladne vyznachennia poniat: «osnovne tsilove pryznachennia zemel», «tsilove pryznachennia», «funktsionalne vykorystannia», «dozvolene vykorystannia» zemelnykh dilianok u zemelnomu zakonodavstvi Ukrainy

[Theoretical and applied definition of the concepts: «basic purpose of land», «purpose», «functional use», «permitted use» of land in the land legislation of Ukraine]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka*, 4, 117-126 [in Ukrainian].

4. Kovalskyi, D.V. (2009). *Zemelno-protsesualni pravovidnosyny* [Land procedural relations]. Kyiv: YuRIINKOM Inter [in Ukrainian].

5. Kisilov, K.O. (2009). Problemni pytannia vstanovlennia ta zminy tsilovoho pryznachennia zemel [Problematic issues of establishing and changing the purpose of land]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, 46, 281-287 [in Ukrainian].

6. Verkhovna Rada of Ukraine (2011). *Zakon Ukrayiny «Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti»* [Law of Ukraine «On Regulation of Urban Planning Activity»]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> [in Ukrainian].

7. Verkhovna Rada of Ukraine (1992). *Zakon Ukrayiny «Pro osnovy mistobuduvannia»* [Law of Ukraine «On the Basics of Urban Planning»]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> [in Ukrainian].

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). *Polozhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia polozhennia pro Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy»* [Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approving the Regulation on the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine»]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п> [in Ukrainian].

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). *Polozhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo ahrarynoi polityky ta prodovolstva Ukrainy»* [Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approving of the Regulation on the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine»]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

10. Veblen, T. (1984). *Teoriia prazdnogo klasya* [The Theory of the Leisure Class]. Moscow: Progress [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 9 вересня 2019 року