



УДК 34.349.4

ОСОБЛИВОСТІ ЗМІНИ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК В УКРАЇНІ

Грищенко І.М., викладач
кафедри права
Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля

У статті проведено аналіз діючого законодавства України стосовно визначення чіткої процедури зміни цільового призначення земельних ділянок в Україні.

Ключові слова: земля, земельна ділянка, законодавство України, зміна цільового призначення.

В статті виконано аналіз діючого законодавства України стосовно визначення чіткої процедури зміни цільового призначення земельних ділянок в Україні.

Ключевые слова: земля, земельный участок, законодательство Украины, изменение целевого назначения.

Gryshchenko I.M. FEATURES OF CHANGING THE TARGET DESTINATION LAND PLOTS IN UKRAINE

The article analyzes the current legislation of Ukraine concerning the definition of a clear procedure for changing the purpose of land plots in Ukraine.

Key words: land, land plot, Ukrainian legislation, change the target destination.

Постановка проблеми. На сьогодні проблеми встановлення та зміни цільового призначення земель набувають в Україні неабиякої актуальності. Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави [1]. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Цільове призначення земельної ділянки має важливу роль при реалізації громадянами своїх прав на неї та в дотриманні передбачених законодавством обов'язків. Зокрема воно визначає, яким чином допустимо її використовувати.

Дотримання вимог стосовно використання земель за встановленим цільовим призначенням має велике практичне значення. Законодавством України встановлена відповідальність за нецільове використання земель. А саме відповідно до ст. 141 Земельного кодексу України використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, є однією з підстав припинення права користування земельною ділянкою [2]. Таким чином, ми визначили, що використання земельної ділянки не за цільовим призначенням загрожує землекористувачам позбавлення права користування такою ділянкою та притягнення до цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Отже, для того, щоб використовувати ту чи іншу земельну ділянку таким чином, як це потрібно власнику та щоб запобігти негативним наслідкам у вигляді відпові-

дальності, необхідно відповідно до законодавства змінити цільове призначення земельної ділянки.

Стан наукового дослідження. Основним правовим документом, який визначає повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у галузі земельних відносин, порядок поділу земель України за основним цільовим призначенням на категорії земель та особливості їх правового режиму є Земельний кодекс України. Цим нормативно-правовим актом визначені конкретні категорії земель, порядок зміни цільового призначення земель державної, комунальної і приватної власності, випадки зміни цільового призначення особливо цінних земель, зміни видів використання земельної ділянки в межах певної категорії земель та ін.

Також, варто зазначити, що до питання зміни цільового призначення земель зверталися у своїх працях В. Правдюк, П. Кулініч, А. Кальніченко, А. Шемшур, А. Корецький, І. Костяшкін, М. Шульга, В. Носік та інші. Проте актуальність даної проблеми у процесі розвитку та вдосконалення земельного законодавства з кожним роком зростає.

Мета дослідження полягає в аналізі існуючого законодавства України з метою визначення чіткої законодавчої процедури зміни цільового призначення земельної ділянки.

Виклад основного матеріалу. Встановлення цільового призначення земельної ділянки є одним із методів державного управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів, оскільки формуван-

ня складу земель та віднесення їх до конкретної категорії здійснюється на підставі рішень уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування. Крім того, в процесі господарювання у громадян та юридичних осіб виникає необхідність використовувати надану їм земельну ділянку у власність чи користування за іншим цільовим призначенням [9. с. 178]. На думку В. В. Носіка, очевидним є той факт, що існуючий адміністративний порядок встановлення і зміни цільового призначення земельних ділянок є стримуючим фактором у прогресивному розвитку земельних відносин, оскільки не дає права власнику земельної ділянки вільно користуватись і розпоряджатись такою ділянкою для задоволення тих чи інших потреб і реалізовувати гарантоване Конституцією України право власності на землю [12. с. 169].

Однією з основних проблем при зміні цільового призначення земель є невизначеність термінології. Законодавство України оперує поняттями «основне цільове призначення земель», «цільове призначення земель», «функціональне призначення земель» та «цільове використання земель», проте відповідно до ст. 1 Закону України «Про землеустрій» визначене лише поняття «цільового призначення земельної ділянки» як використання земельної ділянки за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законом порядку [8. с. 282].

На доктринальному рівні цільове призначення земель визначають як один з основних спеціальних принципів регулювання земельних відносин, тісно пов'язаний з раціональним використанням земель, забезпеченням їх охорони, а також встановленням особливого правового режиму категорій земель. Науковці розглядають цільове призначення земель як встановлені законодавством порядок, умови та межі експлуатації (використання) земель для конкретних цілей відповідно до категорій земель, які мають особливий правовий режим, а категорію земель – як групування земельних ділянок за якими-небудь стійкими ознаками, що в сукупності визначають правовий режим відповідної категорії [8. с. 282].

На погляд К. О. Кісілювої, термін «основне цільове призначення» має використовуватись як критерій для поділу земель на категорії, «цільове призначення земельної ділянки» повинно визначати вид земель всередині кожної категорії. Кожна земельна ділянка, окрім того, що належить до певної категорії земель та до певного виду земель всередині категорії, використовується у конкретних господарських цілях. Поняття «функціональне використання зе-

мельної ділянки» має вказувати на конкретний фактичний вид використання земельної ділянки у межах цільового призначення та з урахуванням правового режиму категорії земель [8. с. 282].

На практиці цільове призначення земельної ділянки визначають кількома способами: за фактичним становищем; за даними державного земельного кадастру, які можуть суперечити існуючому фактичному становищу, землевпорядній та містобудівній документації; за даними землевпорядної документації (проектами відведення тощо); за даними статистичної звітності [8. с. 283].

Основою для визначення цільового призначення земельної ділянки є визнання її належності до відповідної категорії земель. Поділ земельного фонду на категорії передбачений Земельним кодексом України (ЗКУ). Відповідно до ст. 19 ЗКУ землі України за основним цільовим призначенням поділяються на такі категорії: 1) землі сільськогосподарського призначення; 2) землі житлової та громадської забудови; 3) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; 4) землі оздоровчого призначення; 5) землі рекреаційного призначення; 6) землі історико-культурного призначення; 7) землі лісового фонду; 8) землі водного фонду; 9) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення [2].

Кожна з категорій земель має узагальнене цільове призначення. Однак земельні ділянки, віднесені до однієї категорії земель, також можуть використовуватись за різним цільовим призначенням. Також проблемною є ситуація, коли земельна ділянка належить до кількох категорій земель.

Що ж до процедури зміни цільового призначення земельної ділянки, то у законодавстві закріплено певний порядок здійснення таких дій.

Незважаючи на те, що встановлення цільового призначення земельних ділянок віднесено до компетенції органів влади, певні права щодо встановлення цільового призначення земельних ділянок надані громадянам та юридичним особам. Зокрема вони мають право ініціювати зміну цільового призначення ділянок, які перебувають у їх власності.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення» від 02.10.2012 р. внесено зміни до ст. 20 Земельного кодексу України, якою визначається порядок встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок [4].



Відповідно до ст. 20 ЗКУ віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної республіки Крим та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень [1].

Цільове призначення земельних ділянок встановлюється цими ж органами при затвердженні проекту землеустрою щодо їх відведення або інших проектів землеустрою.

Умовно порядок зміни цільового призначення земельних ділянок можна поділити на три стадії.

Перша стадія порядку зміни цільового призначення земельних ділянок передбачає необхідність розробки та погодження проекту відведення земельних ділянок [7].

У разі зміни цільового призначення земельних ділянок державної або комунальної власності користувачі або зацікавлені особи мають право звернутися до органу виконавчої влади або місцевої державної адміністрації за дозволом на розробку проекту землеустрою щодо її відведення [7]. Варто зазначити, що законодавство не конкретизує категорію «зацікавлені особи».

У разі зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності власнику не потрібно отримувати дозвіл на розробку проекту відведення земельної ділянки і він на власний ризик замовляє цей проект. При цьому чинне законодавство жодним чином не врегульовує ситуацію, коли власником замовлено і оплачено розробку проекту зміни цільового призначення власної земельної ділянки, але цей проект так і не затверджується радою або органом виконавчої влади і зміна цільового призначення не відбувається, а отже, і гроші, витрачені на цей проект, йому не повертаються [7].

Відповідно до ст. 50 Закону України «Про землеустрій» проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок включають: 1) завдання на розроблення проекту землеустрою; 2) пояснювальну записку; 3) копію клопотання (заяви) про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (у разі формування та/або зміни цільового призначення земельної ділянки за рахунок земель державної чи комунальної власності); 4) рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (у випадках, передбачених законом); 5) письмову згоду землевласника

(землекористувача), засвідчену нотаріально (у разі викупу (вилучення) земельної ділянки в порядку, встановленому законодавством), або рішення суду; 6) копії правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці (за наявності таких об'єктів); 7) розрахунок розмір втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва (у випадках, передбачених законом); 8) розрахунок розміру збитків власників землі та землекористувачів (у випадках, передбачених законом); 9) перелік обмежень у використанні земельних ділянок; кадастровий план земельної ділянки [3].

Варто зазначити, що з 1 січня 2013 року набрала чинності ч. 4 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», якою передбачено, що зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території забороняється [5].

У деяких випадках, передбачених ст. 9 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації», проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки при зміні її цільового призначення має бути подано на обов'язкову державну експертизу. У цьому випадку погоджений проект подається замовником або розробником до Держземагенства України або його територіального органу для здійснення такої експертизи [6].

Цю стадію можна вважати завершеною тоді, коли проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки при зміні її цільового призначення виготовлений та погоджений, тобто, готовий для передачі його до місцевої ради або органу виконавчої влади для затвердження та прийняття рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки [7].

Друга стадія порядку зміни цільового призначення земельних ділянок передбачає:

1) подання до відповідного органу місцевого самоврядування чи виконавчої влади проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;

2) розгляд та затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;

3) прийняття уповноваженим органом на підставі проекту відведення земельної ділянки рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки або ж про відмову у такій зміні [7].

Необхідно звернути увагу на те, що у зв'язку із проведенням розмежування земель державної та комунальної власності відбулися зміни у повноваженнях органів державної влади та місцевого самовряду-

вання. Основний критерій визначення повноважень відповідних органів – належність земельної ділянки до державної, комунальної чи приватної власності [7].

Третя стадія законодавством передбачена лише для випадків, коли рішення про зміну цільового призначення земельних ділянок потребує погодження Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України.

Зокрема Верховна Рада України дає погодження на віднесення особливо цінних земель державної чи комунальної власності до земель інших категорій та зміну їх цільового призначення [7].

Щодо «особливо цінних земель», то пункт «а» ст. 150 ЗКУ до таких земель відносить у складі земель сільськогосподарського призначення: 1) чорноземи не еродовані не солонцюваті на лесових породах; 2) лучно-чорноземні незасолені не солонцюваті суглинкові ґрунти; 3) темно-сірі опідзолені ґрунти та чорноземи опідзолені на лесах і глеюваті; 4) бурі гірсько-лісові та дерново-буроземні глибокі і середньо глибокі ґрунти, дерново-підзолисті суглинкові ґрунти; 5) коричневі ґрунти Південного узбережжя Криму, дернові глибокі ґрунти Закарпаття [2].

Пункт «б» ст. 150 ЗКУ до особливо цінних земель відносить торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини [2].

Разом з тим, погодження документів місця розташування об'єкта, що передбачається розмістити на земельній ділянці особливо цінних земель державної чи комунальної власності із зміною її цільового призначення, здійснюється за згодою Верховної Ради України [7].

У свою чергу, Кабінет Міністрів України погоджує зміну цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісогосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності [7].

Необхідно точно дотримуватися процедури зміни цільового призначення земельної ділянки задля того щоб запобігти порушень даного порядку, адже це тягне за собою виникнення певних наслідків. А саме відповідно до ст. 21 ЗКУ порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель є підставою для:

1) визнання недійсними рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування про надання (передачу) земельних ділянок громадянам та юридичним особам;

2) визнання недійсними угод щодо земельних ділянок;

3) відмови в державній реєстрації земельних ділянок або визнання реєстрації недійсною;

4) притягнення до відповідальності відповідно до закону громадян та юридичних осіб, винних у порушенні порядку встановлення та зміни цільового призначення земель [2].

Висновки. Враховуючи вищевикладене, не можна залишити без уваги те, що існуючий порядок зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб потребує удосконалення.

Науковець К. О. Кісільова пропонує при вдосконаленні законодавства щодо зміни цільового призначення земельної ділянки врахувати наступні положення:

– встановлення загального строку проведення зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб;

– визначення змісту заяви власників земельних ділянок про зміну цільового призначення земель, що подається до відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування;

– проведення процедури попередньої експертизи документів, які додають до заяви власники земельних ділянок;

– визначення строків розгляду заяв та додаткових документів відповідними органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

– встановлення строків погодження проекту відведення земельної ділянки (її частини) з органом земельних ресурсів, природоохоронними і санітарно-епідеміологічними органами, органом містобудування й архітектури та охорони культурної спадщини;

– визначення змісту рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки або про відмову в зміні цільового призначення та строки його прийняття відповідними органами місцевого самоврядування (у тому числі строки передачі копії рішення заявникові);

– визначення підстав для відмови у зміні цільового призначення;

– встановлення порядку внесення змін у зв'язку з прийняттям рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки до земельно-кадастрової документації та договорів, предметом яких є земельна ділянка;

– встановлення строку, в який копію рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки (її частини) має бути надіслано до органів, що здійснюють ведення державного земельного кадастру, а також строку, протягом якого ці органи мають



внести зміни у документи державного земельного кадастру [8. с. 285-286].

Ми цілком погоджуємося з цією позицією та вважаємо, що саме ці доповнення можуть значно вдосконалити та регламентувати строки процедури зміни цільового призначення земельної ділянки.

Варто зазначити, що для усунення порушень законодавства вважаємо доцільним встановити у законодавстві чіткі критерії допустимості зміни цільового призначення земель, переведення їх з однієї категорії в іншу залежно від якісних характеристик земель та цінності родючого шару ґрунту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР: за станом на 28.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III: за станом на 28.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 р. № 858-IV: за станом на 28.02.15 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення» від 02.10.2014 р. № 5395-VI: за станом на 28.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5395-17>.
5. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI: за станом на 28.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
6. Закон України «Про державну експертизу земельно-порядної документації» від 17.06.2004 р. № 1808-IV: за станом на 28.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1808-15>.
7. Кальніченко А., Шемшур А. Зміна цільового призначення земельних ділянок (із врахуванням нових норм, які набули чинності з 2013 року). Особливості зміни цільового призначення земель приватної власності / А. Кальніченко, А. Шемшур // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zemvisnuk.com.ua/page/vash-konsultant-12013>.
8. Кісільова К. О. Проблемні питання встановлення та зміни цільового призначення земель / К. О. Кісільова // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 46. – С. 281-287.
9. Корецький А. В. Економіко-правові основи управління в галузі формування категорій земель за їх цільовим призначенням / А. В. Корецький // Вісник ХНАУ ім. В. В. Докучаєва. Сер.: Економічні науки. – 2014. – № 3. – С. 177-182.
10. Костяшкін І. Правове забезпечення соціальної функції при розподілі земель за цільовим призначенням / І. Костяшкін // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка: Юридичні науки. – 2013. – Вип. 2 (96). – С. 63-66.
11. Кулініч П. Цільове призначення та цільове використання земель за новим земельним кодексом / П. Кулініч // Юридичний журнал. – 2002. – № 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=495>.
12. Носік В. В. Право власності на землю українського народу: [монографія]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
13. Правдюк В. М. Поділ земель України за цільовим призначенням за законодавством України [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. М. Правдюк. – К., 2012. – 18 с.