

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА ЗЕМЛЕУСТРІЙ

УДК 332.2

ЗЕМЛЕВПОРЯДНИЙ ПРОЦЕС ПРИ ЗМІНІ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК: СТАН ТА ПРОБЛЕМИ

А. М. Третяк, доктор економічних наук, професор,
член-кореспондент НААН України

Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління

Й. М. Дорош, доктор економічних наук, доцент

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Ю. В. Лобунько, кандидат економічних наук

Кам'янець-Подільський аграрно-технічний університет

E-mail: nniesco@ukr.net

Анотація. Досліджено поняття «основне цільове призначення», «цільове призначення», особливості зміни цільового призначення різних форм власності земельних ділянок, стадії землепорядного процесу при зміні цільового призначення земельних ділянок. З'ясовано наявні законодавчо-нормативні проблеми та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: землепорядний процес, зміна цільового призначення земельних ділянок, проект землеустрою

Актуальність.

В умовах динамічного розвитку земельного ринку в Україні землевласникам та землекористувачам доводиться мати справу з різними правовими інструментами для розв'язання багатьох проблем, пов'язаних із користуванням та розпорядженням земельними ділянками. Здебільшого ці проблеми виникають у зв'язку з обме-

женнями, встановленими Земельним кодексом України, іншими актами земельного законодавства стосовно цільового використання земель.

Статтею 19 Земельного кодексу України [3] визначено, що землі України за основним цільовим призначенням поділяються на дев'ять категорій, для кожної з яких встановлені власні обмеження. Наприклад, землі, придатні для потреб сільського

господарства, повинні надаватися, насамперед, для сільськогосподарського використання (ст. 23 ЗК України), а на землях рекреаційного призначення забороняється діяльність, яка перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель (ч. 2 ст. 52 ЗК України).

Але в умовах “диктату” ринкової економіки громадяни і юридичні особи дедалі більше стикаються з потребою використати належну їм земельну ділянку за іншим призначенням, ніж це передбачено державним актом на право власності на земельну ділянку або її державною реєстрацією. Так, іноді доцільніше використати деградовану земельну ділянку для лісівництва чи будівництва, ніж для сільськогосподарського виробництва, або землю, надану для селянсько-фермерського господарства – для рекреаційних потреб. Такі приклади життя надає чимало і тому постає питання зміни цільового призначення земельних ділянок.

Мета дослідження – визначення стану та проблем землевпорядного процесу при зміні цільового призначення земельних ділянок.

Результати дослідження та їх обговорення.

Згідно з пунктом 2 статті 20 Земельного кодексу України [3], зміна цільового призначення земельних ділянок державної або комунальної власності провадиться Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення

про затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок та передачу цих ділянок у власність або надання у користування відповідно до повноважень, визначених статтею 122 Кодексу.

Зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок і провадиться:

1) стосовно земельних ділянок, розташованих у межах населеного пункту, – сільською, селищною, міською радою;

2) стосовно земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, – районною державною адміністрацією, а щодо земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, що не входять до території району, або в разі, якщо районна державна адміністрація не утворена, – Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією.

З огляду на існуючі положення Земельного кодексу України, системно проаналізуємо процес зміни цільового призначення земельних ділянок із акцентом на основні проблеми, які при цьому виникають у землевласників та землекористувачів.

Відповідно до закріпленого в Кодексі принципу цільового використання, землі сільськогосподарського призначення підлягають використанню винятково за їх цільовим призначенням. Встановлення того чи іншого виду цільового призначення земельної ділянки є достатньо важливим з точки зору її подальшого використання, оскільки цільове призначення земельної ділянки, скажімо, для ведення товарного сільськогосподарського виробництва передбачає, що її власник має створити суб'єкт під-

приємництва, який буде використовувати дану земельну ділянку з метою здійснення підприємницької діяльності або планує передати її в оренду з метою отримання орендної плати.

Однак, як свідчить практика, у процесі господарювання громадяни та юридичні особи часто стикаються з потребою використати належну їм земельну ділянку за іншим призначенням, ніж це передбачено державним актом на право власності на земельну ділянку або її державною реєстрацією. Найбільш типовими є випадки, коли у особи, яка володіє на праві власності земельною ділянкою, наданою їй для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, з часом постає потреба у використанні цієї землі для ведення особистого селянського господарства, чи навпаки. І саме тут постає питання зміни цільового призначення землі. Зазвичай, у цьому разі, серйозною проблемою стає нерозуміння самого поняття цільового призначення. Громадян вводить в оману неконкретність норм земельного законодавства, через що вони припускаються помилок, за які іноді доводиться дорого платити.

Оскільки земельні ділянки, надані для ведення особистого селянського господарства, і земельні ділянки, надані для товарного сільськогосподарського виробництва, є землями сільськогосподарського призначення, громадяни вважають, що немає потреби звертатися до владних органів для проведення зміни цільового призначення.

У цьому й криється суттєва помилка. Справа в тому, що в статті 19 Земельного кодексу України [3] йдеться про «основне цільове призначення», а в статті 20 оперують поняттям «цільове призначення». Тому вимоги щодо необхідної зміни цільового

призначення стосуються перевodu земель не лише з однієї категорії до іншої, а й перевodu в межах однієї категорії. Можна не погодитися з таким трактуванням норм Земельного кодексу України, вважаючи безглуздом здійснення складної процедури зміни цільового призначення, наприклад, у випадках, коли особа спочатку передавала земельну ділянку в оренду, а потім вирішила працювати на ній самостійно, створивши фермерське господарство. При цьому земля як використовувалася для вирощування сільськогосподарських культур, так і буде використовуватися й надалі. З цим можна погодитися з господарської точки зору, але в даному конкретному випадку неправильно розуміються норми земельного законодавства.

На наш погляд, під основним цільовим призначенням земель слід розуміти сукупність встановлених нормами земельного законодавства вимог щодо використання земель. Наприклад, П. Ф. Кулинич [5] визначає поняття основного цільового призначення земель як цільове призначення земельної ділянки, що окреслюється встановленими законодавством та конкретизованими відповідними органами влади допустимими межами використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами. У результаті зміни цільового призначення земель здійснюється переведення земель з однієї категорії до іншої.

Згідно з пунктом 5 статті 20 Земельного кодексу України [3], види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (*крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони*) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до викори-

стання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

Земельні ділянки сільськогосподарського призначення використовуються їх власниками або користувачами винятково в межах вимог щодо користування землями певного виду використання, встановлених статтями 31, 33–37 Кодексу. Земельні ділянки, що належать до земель оборони, використовуються винятково згідно із Законом України «Про використання земель оборони» [2].

Пунктом 6 статті 20 Земельного кодексу України визначено особливості зміни цільового призначення особливо цінних земель, а п. 7 статті 20 визначено особливості зміни цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного, лісгосподарського призначення, що перебувають у державній чи комунальній власності.

Звичайно, в умовах ринкової економіки таке регулювання вважається безглуздим, оскільки потрібно здійснити складну процедуру зміни цільового призначення.

Такий підхід запроваджений з метою раціонального використання земель та їх охорони. Звичайно, немає потреби змінювати цільове призначення, якщо на ній будуть просто сіятися інші зернові культури, позаяк такі дії не призведуть до пошкодження та деградації земельної ділянки. Інша ж ситуація у випадку, коли землі, на яких вирощувалася пшениця почнуть використовувати для садівництва. Наприклад, на землях, наданих для садівництва, згідно із частиною 3 статті 35 Земельного кодексу України, можна зводити житлові будинки, а на землях, наданих для

товарного сільськогосподарського виробництва, будівництво обмежене.

Деяку ясність у вирішенні цього питання вносить Класифікація видів цільового призначення земель (КВЦПЗ) затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів 23.07.2010 № 548 та зареєстрований в Міністерстві юстиції України 1 листопада 2010 р. за № 1011/18306 [4]. Цим документом встановлений перелік видів цільового використання землі в межах різних категорій земель. Ним і повинні прислуговуватися владні органи під час вирішення питань, пов'язаних із цільовим використанням земель.

З'ясувавши питання понятійного апарату, хотілося б зупинитися на процедурі зміни цільового призначення.

Законодавством передбачені різні процедури зміни цільового призначення земельних ділянок для приватної форми власності та державної і комунальної форм власності. Проте в обох випадках є спільні проблеми.

Так, зміна цільового призначення земельних ділянок, державної або комунальної форм власності провадиться за поданням заяви (клопотання) її користувача до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, які відповідно до повноважень, визначених статтею 122 Земельного кодексу України, передають у власність або користування такі земельні ділянки [3].

Це перша (початкова) стадія, де суб'єктами виступають користувачі земельних ділянок (громадяни або юридичні особи) та відповідні органи державної влади або органи місцевого самоврядування, передбачає порушення процедури зміни цільового призначення земельних ділянок. Проте, що саме має бути зазначено в

заяві (клопотанні), законодавством не визначено. Громадяни або юридичні особи подають заяву (клопотання) до сільської, селищної, міської ради, якщо земельна ділянка перебуває в комунальній формі власності, розташована в межах населеного пункту, або до районної держадміністрації, якщо земельна ділянка державної власності або розташована за його межами. На наш погляд, у заяві треба зазначити місцезнаходження, площу (розмір), кадастровий номер земельної ділянки, мету зміни цільового призначення, а також назву тієї категорії земель, переведення до якої передбачається здійснити. Запропонований перелік не є вичерпним. Зокрема, до заяви (клопотання) необхідно додавати:

1) витяг з Поземельної книги на земельну ділянку;

2) документи щодо встановлених обмежень (обтяжень) та земельних сервітутів на використання земельної ділянки;

3) обґрунтування необхідності зміни цільового призначення земельної ділянки із зазначенням її розміру.

Результатом здійснення першої стадії має бути прийняття до розгляду заяви (клопотання) та додаткових документів. Загальновідомо, що ця процедура є доволі копіткою і потребує тривалого часу. На практиці мають місце численні випадки, коли відповідні органи державної влади або органи місцевого самоврядування відмовляють користувачам земельних ділянок у прийнятті відповідних заяв (клопотань) із мотивів їх «неналежного оформлення згідно зі встановленою формою». Для запобігання таким випадкам зміст заяви (клопотання) користувачам земельних ділянок на цій стадії треба визначити у нормативно-правовому документі.

Стосовно зміни цільового призначення земельних ділянок, що перебувають у приватній формі власності, така зміна здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок без надання дозволу Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування на його розроблення [3].

На першій (початковій) стадії, коли суб'єктами виступають власники земельних ділянок (громадяни або юридичні особи) та сертифіковані інженери-землевпорядники, передбачається порушення процедури зміни цільового призначення земельних ділянок. Проте, що саме має бути зазначено в заяві (клопотанні), також законодавством не визначено. Громадяни або юридичні особи подають заяву (клопотання) до землевпорядної організації щодо розроблення проекту землеустрою. На наш погляд, у заяві треба зазначити місцезнаходження, площу (розмір), кадастровий номер земельної ділянки, мету зміни цільового призначення, а також назву тієї категорії земель, переведення до якої передбачається здійснити. Запропонований перелік не є вичерпним. Зокрема, до заяви (клопотання) необхідно додавати:

1) витяг з Поземельної книги на земельну ділянку;

2) для громадянина – власника земельної ділянки – копія паспорта (серія, номер паспорта, коли і ким виданий та місце проживання), для юридичної особи – власника земельної ділянки – копія статуту (положення) та копія свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи;

3) документи щодо встановлених обмежень (обтяжень) та земельних сервітутів на використання земельної ділянки;

4) обґрунтування необхідності зміни цільового призначення земельної ділянки із зазначенням її розміру.

Основою для зміни цільового призначення земельних ділянок, на наш погляд, має бути обґрунтування необхідності такої зміни. На практиці склалося так, що основою обґрунтування є містобудівна документація.

Проте, відповідно до статті 2 Закону України «Про землеустрій» [1], землеустрій забезпечує: реалізацію державної політики щодо використання та охорони земель; здійснення земельної реформи; удосконалення земельних відносин; 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.

Вищезазначене свідчить, що невід'ємною складовою обґрунтування необхідності зміни цільового призначення земельної ділянки має бути наукове обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

Одночасно, виникає й інша проблема, пов'язана з назвою проекту землеустрою. Відповідно до статті 50 «Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок» Закону України «Про землеустрій» [1], проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок складаються у разі зміни цільового призначення земельних ділянок або формування нових земельних ділянок. Проте землевпорядний процес відведення (вилучення і надання) земельної ділянки відрізняється від процесу зміни її цільового призначення.

Основна стадія вищезазначеного землевпорядного процесу передбачає проведення таких процедур: складання, погодження: (перепогодження) та затвердження проекту землеустрою щодо відведення (зміни цільового призначення) земельної ділянки або її частини; прийняття рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки. На цій стадії у земельно-процесуальні правовідносини з приводу переведення земель вступають нові суб'єкти: землевпорядна організація, орган земельних ресурсів, природоохоронні й санітарно-епідеміологічні органи, орган містобудування й архітектури та охорони культурної спадщини.

Зазначимо, що від цінності земель, цільове призначення яких необхідно змінити, залежить складність процедури цієї зміни. Наприклад, зміна цільового призначення особливо цінних земель, розташованих за межами населеного пункту, проводиться після погодження з Верховною Радою України за рішенням Кабінету Міністрів України. Проектні матеріали на погодження до Верховної Ради України подає Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласна держадміністрація.

У підсумку хотілося б зазначити, що у разі незгоди власника земельної ділянки з рішенням сільської, селищної, міської ради або органу виконавчої влади про відмову у зміні її цільового призначення, спір вирішується в судовому порядку і, як свідчить практика, інколи доволі успішно.

Висновки і перспективи.

Землевпорядний процес при зміні цільового призначення земельних ділянок – це врегульовані процесуальними нормами відносини, що склада-

ються в результаті багатосторонньої, здійснюваної в земельно-правовій процесуальній формі, упорядкованої сукупності дій заінтересованих осіб та уповноважених органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямованих на офіційне визнання й підтвердження державою фактів зміни цільового призначення земельної ділянки або її частини. Існуючий стан землевпорядного процесу у сфері зміни цільового призначення земель є недостатньо врегульований у законодавчо-нормативному плані, що створює ряд проблем для землевласників та землекористувачів, і потребує подальших досліджень та законодавчих урегулювань.

Список використаних джерел

1. Про землеустрій : закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003 – № 36. – Ст. 282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1476586411943513>
2. Про використання земель оборони : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1345-15>
3. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1509545301814503>
4. Класифікація видів цільового призначення земель (КВЦПЗ) затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів 23.07.2010 № 548 та зареєстрована в Міністерстві юстиції України 1 листопада 2010 р. за № 1011/18306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10/print1443088975422651>
5. Кулинич П. Ф. Цільове призначення та цільове використання земель за новим земельним кодексом України / П. Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2002. – № 3. – С. 41–46.
6. Tretiak A., Dorosh I., Kupriyanchuk I. Theoretical and methodological principles of land management process. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. № 4. – 2017. – С. 3–13.
7. Третяк А. М. Теоретичні засади землевпорядного процесу: монографія / А. М. Третяк, Й. М. Дорош, Р. А. Третяк ; за заг. ред. А. М. Третяка. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС – 2017. – 268 с.

References

1. The Law of Ukraine “On Land Management” (2003). Kyiv, Vidomosti Verkhovhoi Rady Ukrainy, Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1476586411943513> (Last viewed 21.07.2018).
2. The Law of Ukraine “On the use of land for defense” (2004). Kyiv, Vidomosti Verkhovhoi Rady Ukrainy, Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1345-15> (Last viewed 20.07.2018).
3. Land Code of Ukraine (2002 Kyiv, Vidomosti Verkhovhoi Rady Ukrainy, Available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1509545301814503> (Last viewed 19.07.2018).
4. Classification of types of land use purposes (2010). State Committee of Ukraine for Land Resources, Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1011-10/print1443088975422651> (Last viewed 20.07.2018).
5. Kulynych P. (2002). “Land use purposes under the new land code of Ukraine”, Yurydychnyi zhurnal, 3, 41–46.
6. Tretiak A., Dorosh Y., Kupriyanchuk I. (2017). Theoretical and methodological principles of land management process, Land management, cadastre and land monitoring, 4, 3–13.

7. Tretiak A., Dorosh Y., Tretiak R. (2017). „Teoretychni zasady zemlevporiadnoho protse-su: monohrafia”, [Theoretical principles of land management process: monograph], in Tretiak A. ed. OLDI-PLIUS, Kherson, Ukraine.
-

Tretiak, Y. Dorosh, Yu. Lobunko
**LAND MANAGEMENT PRO-
CESS OF CHANGING THE PURPOSE
OF LAND PLOTS: STATE AND PROBLEMS**

Abstract. *The concept of “main purpose”, “purpose”, peculiarities of the change of the purpose of different types of ownership of land plots, stages of land management process of changing land plots purpose was explored. The existing legislative and regulatory problems and ways of their solution are found out.*

Keywords: *Land management process, change of purpose land use, land management project*

**А. М. Третьяк, И. М. Дорош,
Ю. В. Лобунько**
**ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬНЫЙ ПРО-
ЦЕСС ПРИ ИЗМЕНЕНИИ ЦЕЛЕВОГО НА-
ЗНАЧЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ:
СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ**

Аннотация. *Исследовано понятие «основное целевое назначение», «целевое назначение», особенности изменения целевого назначения различных форм собственности земельных участков, стадии землеустроительного процесса при изменении целевого назначения земельных участков. Выяснено имеющиеся законодательно-нормативные проблемы и пути их решения.*

Ключевые слова: *Землеустроительный процесс, изменение целевого назначения земельных участков, проект землеустройства*