



## ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО

*Ковальський Д.В.,  
аспірант юридичного факультету  
Національного аграрного університету*

### ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗМІНИ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ У ВЛАСНОСТІ ФІЗИЧНИХ АБО ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Проблема процесуальних форм реалізації норм земельного права є однією з центральних і комплексних проблем в земельно-правовій науці. Дослідження порядку здійснення земельно-процесуальної діяльності, що пов'язана із зміною цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, дозволить: по-перше, виявити процесуальні проблеми, що можуть виникнути в процесі здійснення такої діяльності; створити актуальні теоретичні й практичні передумови для подальшого розвитку такої традиційно "непроцесуальної" галузі, як земельне право.

В юридичній літературі аналізу піддавалися питання, пов'язані з поняттям земельно-правового процесу й визначенням його принципів, розглядалися окремі види процесуальної діяльності земельних та інших державних органів щодо регулювання земельних відносин, зокрема аналізувався землевпорядний процес у СРСР та порядок вирішення земельних спорів.

Стосовно визначення кола процесуальних проблем, що виникають у зв'язку із зміною цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, на сьогодні відсутні дослідження з вирішення цього питання.

Через призму дослідження порядку здійснення земельно-процесуальної діяльності, що пов'язана із зміною цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, виявити процесуальні проблеми, що можуть виникнути в процесі здійснення такої діяльності та запропонувати шляхи їх вирішення.

Використання земель в Україні можливе відповідно до їх основного цільового призначення. На законодавчому рівні не закріплені такі поняття, як "основне цільове призначення земель" та "категорія земель". Стаття 19 Земельного кодексу України (далі – ЗК) у редакції від 25 жовтня 2001 р. лише вказує, що землі України за основним цільовим призначенням поділяються на певні категорії.<sup>1</sup> Це означає, що основне цільове призначення земель є головним критерієм поділу земель на окремі категорії, які мають особливий правовий режим, та визначає зміст правосуб'єктності суб'єктів земельних правовідносин. Уявляється, що під *основним цільовим призначенням земель* слід розуміти сукупність встановлених нормами земельного законодавства вимог щодо використання земель. В результаті зміни цільового призначення земель здійснюється *переведення земель* з однієї категорії до іншої. Категорія земель – це частина земельного фонду України, яка характеризується єдиним цільовим призначенням земельних ділянок, що входять до неї.

<sup>1</sup> Земельний кодекс України від 25. 10. 01 // ВВР України. – 2002. – №3. – С.27



Зміна цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України (ч. 3 ст. 20 ЗК). Для реалізації положень цієї статті була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 502 “Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб”<sup>2</sup> (далі – Постанова № 502). Завданням цього підзаконного нормативно-правового акту є врегулювання правовідносин, які виникають при вирішенні питань про зміну цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб. На виконання цього завдання Постановою № 502 має бути встановлено більш чіткий процесуальний порядок дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших суб’єктів цього виду організаційних земельно-процесуальних правовідносин (у тому числі власників земельних ділянок) щодо переведення земель з однієї категорії до іншої.

На сьогодні в Постанові № 502 врегульовані питання щодо: порядку ініціювання зміни цільового призначення земельних ділянок; порядку розгляду заяв (клопотань) від власників земельних ділянок відповідними органами державної влади або органами місцевого самоврядування, в тому числі надання дозволу на підготовку проекту відведення земельної ділянки; складання (розробки) проекту відведення земельної ділянки (або її частини), його погодження, перепогодження та затвердження; прийняття рішення про дозвіл на зміну цільового призначення земель або про відмову у такій зміні, в тому числі стосовно порядку оскарження вказаних рішень; особливостей зміни цільового призначення окремих категорій земель. Незважаючи на те, що процесуальні норми Постанови № 502 у цілому направлені на максимальну регламентацію дій учасників даного виду організаційних земельно-процесуальних правовідносин, поза увагою залишилося чимало проблемних питань, що можуть виникнути при зміні цільового призначення земель. Для їх виявлення та вирішення необхідно спробувати провести аналіз загального процесу зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб із визначенням загальних стадій його проведення.

Перша (початкова) стадія, де суб’єктами виступають власники земельних ділянок (громадяни або юридичні особи) та відповідні органи державної влади або органи місцевого самоврядування, передбачає порушення процедури зміни цільового призначення земельних ділянок. Так, громадяни або юридичні особи подають заяву (клопотання) до сільської, селищної, міської ради, якщо земельна ділянка розташована в межах населеного пункту, або районної держадміністрації, якщо земельна ділянка розташована за межами населеного пункту. Що саме має бути зазначено в заяві (клопотанні) у Постанові № 502 – жодного слова. Уявляється, що в ній мають бути зазначено місцезнаходження, площа (розмір), кадастровий номер земельної ділянки, мету зміни цільового призначення, а також назва тієї категорії земель, переведення в яку передбачається здійснити. Запропонований перелік не є вичерпним. Можливо, на цій стадії доцільно було б передбачити в Постанові № 502 проведення процедури попередньої експертизи додаткових документів, що подаються власниками земельних ділянок. Відповідно до частини 2 п. 2 Постанови № 502 до заяви (клопотання) додаються: а) копія державного акта на право власності на земельну ділянку; б) для громадянина – власника земельної ділянки –

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 502 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 15. – Ст. 818.



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; в) документи щодо встановлених обмежень (обтяжень) та земельних сервітутів на використання земельної ділянки; г) 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. На практиці виникають численні випадки, коли відповідні органи державної влади або органи місцевого самоврядування відмовляють власникам земельних ділянок у прийнятті відповідних заяв (клопотань) із мотивів їх «неналежного оформлення згідно з встановленою формою». Для запобігання таких випадків питання змісту заяви (клопотання) власників земельних ділянок на цій стадії потребує правової регламентації.

На другій (підготовчій) стадії відбувається визначення можливості зміни цільового призначення земельних ділянок шляхом розгляду заяв (клопотань) та додаткових документів їх власників відповідними органами державної влади або органами місцевого самоврядування (сільською, селищною, міською радою або районною держадміністрацією). Результатом такого розгляду, в разі згоди на зміну цільового призначення земельної ділянки, є надання дозволу на підготовку проекту її відведення. На цій стадії невирішеним питанням є терміни розгляду заяв (клопотань) та додаткових документів. Це вже призводить до того, що заяви довгий час залишаються без розгляду. Уявляється, що оптимальним терміном розгляду відповідних документів заявника та надання дозволу на підготовку проекту відведення земельної ділянки має бути 5-денний строк із дня подання документів.

Третя (основна) стадія передбачає проведення таких процедур: процедура складання, погодження (перепогодження) та затвердження проекту відведення земельної ділянки або її частини; прийняття рішення про зміну цільового призначення земельних ділянок. На цій стадії вступають у земельно-процесуальні правовідносини з приводу переведення земель нові суб'єкти: державна (або інша ліцензована) землевпорядна організація, орган земельних ресурсів, природоохоронні й санітарно-епідеміологічні органи, орган містобудування й архітектури та охорони культурної спадщини. Проект відведення земельної ділянки складається, якщо зміні цільового призначення підлягає її частина. Якщо зміні цільового призначення підлягає вся земельна ділянка, здійснюється перепогодження проекту відведення земельної ділянки з відповідними органами виконавчої влади. Проект відведення земельної ділянки, цільове призначення якої змінюється, складається державною або іншою землевпорядною організацією на замовлення власника земельної ділянки. Умови й термін складання проекту відведення земельної ділянки визначаються договором, укладеним замовником із виконавцем робіт. Проект відведення земельної ділянки погоджується або перепогоджується з органом земельних ресурсів, природоохоронним і санітарно-епідеміологічним органами, органом містобудування й архітектури та охорони культурної спадщини, а також підлягає державній землевпорядній експертизі, після якої замовник подає проектні матеріали відповідно до сільської, селищної, міської ради або до районної держадміністрації для прийняття рішення.

Постанова № 502 не передбачає строки погодження (перепогодження) проекту відведення земельної ділянки (її частини) із вищезгаданими суб'єктами, що унеможливує встановити конкретну посадову особу відповідного органу, винну в затягуванні цілого процесу зміни цільового призначення земельних ділянок. Враховуючи, що земля у вітчизняному земельному законодавстві розглядається як основне національне багатство, як природний об'єкт, який перебуває під особливою охороною держави, як природний ресурс, що використовується як засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві та як нерухоме майно, пропонується



переведення земельних ділянок (або їх частини) сільськогосподарського призначення (ріллі, багаторічних насаджень) з однієї категорії в іншу здійснювати тільки при позитивному висновку державної екологічної експертизи.

Сільська, селищна, міська рада розглядає проектні матеріали та приймає рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки, яка розташована в межах населеного пункту. Районна держадміністрація розглядає подані проектні матеріали та приймає рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки, яка знаходиться за межами населеного пункту, якщо така зміна пов'язана з наступним використанням цієї ділянки для сільськогосподарських потреб, ведення лісового і водного господарства, будівництва об'єктів, призначених для обслуговування членів територіальних громад району (шкіл, лікарень, підприємств торгівлі тощо). Цього разу не передбачено, в який строк має бути прийняте відповідне рішення та в який строк копія рішення повинна бути надіслана заявнику. До того ж не визначено зміст прийнятого рішення відповідними органами державної влади або органами місцевого самоврядування. Рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки (її частини) повинно містити: дані місцезнаходження, площі (розміру), кадастрового номеру та категорії земельної ділянки (її частини), що підлягає зміні свого цільового призначення; підстави зміни цільового призначення; нове цільове призначення земельної ділянки (її частини).

У разі прийняття рішення про відмову у зміні цільового призначення земельної ділянки сільська, селищна, міська рада або відповідний орган виконавчої влади протягом 15 днів письмово повідомляє про це її власника з обґрунтуванням причини відмови. Які підстави такої відмови можуть виникнути – невідомо. Уявляється, що сільська, селищна, міська рада або відповідний орган виконавчої влади можуть відмовити у зміні цільового призначення земельної ділянки (її частини) у таких випадках: коли зміна цільового призначення певної земельної ділянки (або певної категорії земель) з однієї категорії в іншу категорію заборонена законом (на жаль, ЗК України не передбачає випадки заборони зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб); при наявності негативного висновку державної землевпорядної та екологічної експертизи (нагадаємо, що питання проведення державної екологічної експертизи при зміні цільового призначення земельної ділянки (її частини) сільськогосподарського призначення (ріллі, багаторічних насаджень) законодавством не врегульовано). Можливо, що повідомлення власнику про відмову у зміні цільового призначення земельної ділянки сільською, селищною, міською радою або відповідним органом виконавчої влади повинно бути надіслано у коротший термін, ніж це передбачено Постановою № 502 (оптимальний строк – 5 днів).

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. Однак необхідно враховувати, що власник може бути не згодним і з рішенням про зміну цільового призначення земельної ділянки. В такому випадку треба передбачити в Постанові № 502 і норму, що гарантує власнику земельної ділянки право оскарження в судовому порядку рішення сільської, селищної, міської ради або органу виконавчої влади про зміну цільового призначення земельної ділянки. Отже, результатом здійснення цієї стадії є прийняття у відповідні строки рішення про зміну або про відмову у зміні цільового призначення земельної ділянки.

Четверта (організаційна) стадія, що настає за умови прийняття рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки, із яким згоден її власник, складається з 2-х процедур:

– оформлення та надання відповідних документів заявнику.



Так, рішення сільської, селищної, міської ради або відповідного органу виконавчої влади про зміну цільового призначення земельної ділянки є підставою для оформлення громадянину або юридичній особі державного акта на право власності на земельну ділянку зі зміненим цільовим призначенням.

– внесення змін у зв'язку з прийняттям рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки (її частини) у відповідні документи.

Ця процедура не розкрита в Постанові № 502. Відповідні зміни мають бути внесені перш за все в документи державного земельного кадастру та договори, предметом яких є земельна ділянка. Окрім цього, Постановою № 502 мають бути передбачені строки, в які копія рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки (її частини) повинна бути надіслана в органи, що здійснюють ведення державного земельного кадастру, а також строки, протягом яких ці органи мають внести зміни у документи державного земельного кадастру.

Результатом здійснення цієї стадії є одержання власником земельної ділянки державного акта на право власності на земельну ділянку зі зміненим цільовим призначенням та внесення змін у документи державного земельного кадастру і договори, предметом яких є земельна ділянка.

Таким чином, висвітлено загальний процес зміни цільового призначення земельної ділянки. Земельно-процесуальна діяльність щодо зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб – це здійснювана в процесуальній формі за ініціативою власників земельних ділянок, впорядкована сукупність дій органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади відповідного рівня та інших суб'єктів, що направлена на переведення земель з однієї категорії до іншої.

Залежно від місцезнаходження земельної ділянки (за межами чи в межах населеного пункту), її категорії та наступного цільового призначення в певній окремій стадії даного процесу можуть виникати додаткові процедури. Так, якщо зміна цільового призначення земельної ділянки, яка розташована за межами населеного пункту, передбачає використання ділянок для інших потреб, ніж визначених пунктом 8 Порядку, районна держадміністрація розглядає проектні матеріали, готує свій висновок з цього питання і подає його разом із матеріалами до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної держадміністрації. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна держадміністрація розглядає матеріали та приймає рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки (крім земель, визначених пунктом 10 Порядку).

Як бачимо, основна стадія процесу щодо зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, доповнилася процедурою передачі висновку районної держадміністрації разом із проектними матеріалами до Ради міністрів Автономної Республіки Крим чи обласної держадміністрації. Додаткові процедури вчиняються і при зміні цільового призначення ріллі та багаторічних насаджень. Так, якщо зміна цільового призначення стосується земельних ділянок – ріллі, багаторічних насаджень для несільськогосподарських потреб, лісів першої групи площею понад 10 гектарів, а також земельних ділянок природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного призначення та особливо цінних земель, що проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України, районна держадміністрація подає проектні матеріали разом із своїм висновком до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної держадміністрації (процедура надання проектних матеріалів). Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна держадміністрація розглядає подані проектні матеріали



(процедура розгляду) і готує свій висновок для подання кабінету Міністрів України (процедура передачі висновку) для прийняття відповідного рішення (закінчення основної стадії). У процесі вчинення вищезазначених процедур у Постанові № 502 немає жодної згадки про строки надання, розгляду проектних матеріалів і т.д.

Зміна цільового призначення особливо цінних земель, розташованих у межах населеного пункту, проводиться після погодження з Верховною Радою України за рішенням сільської, селищної, міської ради. Проектні матеріали на погодження до Верховної Ради України подаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Київською і Севастопольською міською радою. 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 подаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною держадміністрацією. Як бачимо, відповідні додаткові процедури (без установа строку їх проведення) прослідковуються та здійснюються і при зміні цільового призначення особливо цінних земель.

Отже, на основі проведеного дослідження, можна дійти до висновку, що земельно-процесуальні правовідносини, які виникають при зміні цільового призначення земель, що перебувають у власності громадян або юридичних осіб, потребують додаткової правової регламентації з таких питань: затвердження на законодавчому рівні понять “основне цільове призначення земель”, “зміна цільового призначення земель”, “категорія земель”; установа строку проведення зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб; визначення змісту заяви (клопотання) власників земельних ділянок (громадян або юридичних осіб) про зміну цільового призначення земель, що подається до відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування; проведення процедури попередньої експертизи додаткових документів, що подаються до заяви власниками земельних ділянок; визначення термінів розгляду заяв (клопотань) та додаткових документів відповідними органами державної влади або органами місцевого самоврядування; установа строку погодження (перепогодження) проекту відведення земельної ділянки (її частини) з органом земельних ресурсів, природоохоронним і санітарно-епідеміологічним органами, органом містобудування й архітектури та охорони культурної спадщини; проведення державної екологічної експертизи при переведенні земельних ділянок (їх частини) сільськогосподарського призначення (ріллі, багаторічних насаджень) з однієї категорії в іншу; визначення змісту рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки (її частини) або про відмову у зміні цільового призначення та строки його прийняття відповідними органами державної влади або органами місцевого самоврядування (у тому числі строки передачі копії рішення заявнику); визначення причин відмови у зміні цільового призначення земельної ділянки (її частини); гарантування власнику земельної ділянки права на оскарження в судовому порядку рішення сільської, селищної, міської ради або органу виконавчої влади про зміну цільового призначення земельної ділянки; гарантування власнику земельної ділянки права на оскарження в судовому порядку рішення сільської, селищної, міської ради або органу виконавчої влади про зміну цільового призначення земельної ділянки; установа порядку внесення змін у зв’язку з прийняттям рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки (її частини) у документи державного земельного кадастру та договори, предметом яких є земельна ділянка; установа строку, в який копія рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки



(її частини) повинна бути надіслана в органи, що здійснюють ведення державного земельного кадастру, а також строку, протягом якого ці органи мають внести зміни у документи державного земельного кадастру.

Виявлення вищенаведених проблемних питань порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, та, відповідно, вирішення проблемних ситуацій, безумовно, сприятиме створенню максимально чіткого механізму реалізації права громадян або юридичних осіб на зміну цільового призначення земельної ділянки (або її частини), яка перебуває в їх власності.

Подальший розвиток процесуальних норм, що регламентують права й обов'язки державних органів управління земельним фондом, їхніх посадових осіб при реалізації ними своїх функцій, громадян та юридичних осіб, безперечно сприятиме забезпеченню правильного й раціонального використання землі.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою аграрного, земельного  
та екологічного права Національного аграрного університету  
(протокол № 2 від 17 жовтня 2003 р.)*

