

СМОЛЕНКО Є. Г.,
аспірант кафедри правосуддя
та філософії
(Сумський національний аграрний
університет)

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.6.3>

ОСОБЛИВОСТІ ЗМІНИ ЦІЛЬОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК У СВІТЛІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ

Стаття присвячена дослідженню особливостей зміни цільового призначення земельних ділянок у контексті судового захисту. У роботі розглядається роль суду у вирішенні спорів щодо зміни цільового призначення земель, а також нормативно-правова база, що регулює ці питання. Зокрема, акцентується увага на аналізі законодавчих змін, які впливають на процедуру зміни цільового призначення, та розглядаються проблеми, що виникають під час застосування цих змін. Враховуючи важливість питання судового захисту прав власників земельних ділянок, в роботі аналізується судова практика, яка стосується цього процесу, зокрема в контексті дотримання законодавчих норм при зміні цільового призначення земель. Розглядаються основні типи судових спорів, пов'язаних з цією процедурою, а також тенденції, які спостерігаються в судових рішеннях як до, так і після початку повномасштабного вторгнення в Україну. Окремо увага приділяється практиці застосування нових законодавчих актів після липня 2021 року, які мали б спростити процедуру зміни цільового призначення, але через воєнний стан спостерігається відставання в їх реалізації. Це дозволяє оцінити зміни в судовій практиці та запропонувати рекомендації щодо вдосконалення законодавчого і судового механізмів захисту прав у галузі земельних відносин. Стаття містить аналіз основних судових справ, що висвітлюють проблеми застосування змін у сфері земельних відносин, а також можливі шляхи їх вирішення в контексті сучасних викликів. Окрім цього, визначаються важливі аспекти співпраці судових органів із органами місцевого самоврядування при вирішенні спорів, що сприяє більш ефективному правозастосуванню у сфері земельних відносин. Пропонуються практичні рекомендації для вдосконалення механізмів судового захисту прав власників земельних ділянок в умовах змін у законодавстві та правозастосованій практиці.

Ключові слова: зміна цільового призначення, земельні ділянки, судовий захист, законодавчі зміни, судова практика, спори, правові механізми, власники земель, нормативно-правова база, правозастосування.

Smolenko Ye. G. Characteristics of changing the purpose of land plots in the light of legal protection

The article is dedicated to studying the features of land use designation changes in the context of judicial protection. It examines the role of the court in resolving disputes concerning land use changes and the regulatory framework governing these issues. In particular, it focuses on the analysis of legislative changes impacting the procedure for changing land use designations and discusses the challenges encountered during their implementation. Given the significance of judicial protection for landowners' rights, the article analyzes court practices related to



this process, especially regarding compliance with legislative norms when altering land use designations. It also addresses the main types of court disputes associated with this procedure and identifies trends in judicial decisions both before and after the beginning of the full-scale invasion of Ukraine. Special attention is given to the application of new legislative acts after July 2021, which were intended to simplify the procedure for changing land use designations. However, due to martial law, there has been a delay in their implementation. This allows for an evaluation of changes in judicial practice and provides recommendations for improving the legislative and judicial mechanisms for protecting rights in the field of land relations. The article includes an analysis of key court cases highlighting issues in applying changes within land relations, as well as possible solutions in the context of current challenges. Furthermore, important aspects of cooperation between judicial bodies and local authorities in resolving disputes are identified, which contributes to more effective law enforcement in the field of land relations. Practical recommendations are offered for improving the judicial protection mechanisms for landowners' rights in light of changes in legislation and judicial practices.

Key words: *land use change, land plots, judicial protection, legislative changes, legal mechanism, judicial practice, disputes, property rights, land relations, law enforcement.*

Постановка проблеми. Зміна цільового призначення земель є однією з ключових правових категорій у сфері земельних відносин. Вона є необхідною умовою ефективного використання земельних ділянок відповідно до соціальних, економічних та екологічних потреб. Водночас, процес зміни цільового призначення земельних ділянок супроводжується низкою правових та процедурних проблем, які виникають як на етапі прийняття рішень органами влади, так і під час подальшого оскарження в судах.

Однією з основних проблем є невизначеність чинного законодавства України, що регулює процедуру зміни цільового призначення земельних ділянок, зокрема щодо компетенції органів влади, строків розгляду заяв та правового захисту зацікавлених осіб. Така ситуація створює правову невизначеність, що може призвести до конфлікту інтересів між землевласниками, органами місцевого самоврядування та іншими учасниками земельних відносин [1, с. 434].

Крім того, судовий захист прав та інтересів у цій сфері часто ускладнюється відсутністю чітких механізмів реалізації правових норм та необхідністю доказування правомірності дій чи рішень сторін, які беруть участь у спорах. Це зумовлює необхідність аналізу судової практики, яка слугує інструментом формування єдиних підходів до вирішення спірних питань у цій сфері.

Таким чином, дослідження питань, пов'язаних зі зміною цільового призначення земельних ділянок у контексті судового захисту, має як теоретичне, так і практичне значення. Воно дасть змогу розробити пропозиції щодо вдосконалення земельного законодавства України та створення ефективних механізмів захисту прав громадян і юридичних осіб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням даної проблематики займалися і займаються: Н., Белоусова, Н. Шустікова, А. Євстаф'єва та інші.

Метою статті є комплексний аналіз особливостей зміни цільового призначення земельних ділянок у контексті судового захисту, з урахуванням положень українського законодавства та практики його застосування. На основі дослідження судових рішень та нормативно-правових актів, стаття спрямована на виявлення прогалин у правовому регулюванні, визначення основних проблем, що виникають у цій сфері, а також розробку рекомендацій щодо вдосконалення законодавства і механізмів захисту прав суб'єктів земельних правовідносин.



Виклад основного матеріалу. Кожна земельна ділянка, незалежно від форми власності чи способу використання, має визначене цільове призначення, яке встановлюється під час її формування та реєстрації у Державному земельному кадастрі.

На думку Н. Белоусової, з якою ми погоджуємося, цільове призначення земельної ділянки є її характеристикою, визначеною чинним законодавством, що конкретизується органом місцевого самоврядування під час передачі ділянки у власність. Воно відображає належність земельної ділянки до певної категорії земель та встановлює межі її використання [2, с. 9].

На жаль, у Земельному кодексі України відсутні чіткі визначення понять «категорія земель» та «цільове призначення земельної ділянки». На нашу думку, поняття «категорія земель» має ширший зміст порівняно з поняттям «цільове призначення». Категорія земель визначається не для окремої земельної ділянки, а для території, яка охоплює сукупність ділянок чи певних територій. Більш того, іноді в межах однієї категорії можуть бути об'єднані земельні ділянки з різними цільовими призначеннями.

Варто наголосити, що у статті 1 Закону України «Про землеустрій» міститься конкретне визначення поняття «цільове призначення земельної ділянки» – це допустимі напрями використання земельної ділянки відповідно до встановлених законом вимог щодо використання земель відповідної категорії та визначеного виду цільового призначення [3].

Науковці часто висловлюють думку, що запропоноване визначення є недосконалим. Протягом тривалого періоду тривали обговорення стосовно розмежування понять «основне цільове призначення» і «цільове призначення».

Н.О. Шустікова трактує цільове призначення земель як визначений правовий режим, який регулює умови та обмеження щодо використання земель для конкретних потреб [4, с. 2].

А.С. Євстаф'єва зазначає, що цільове призначення земель можна розглядати як підкатегорію, визначену за такими критеріями, як категорія землі, її правовий режим, різновиди цільового призначення, вказані безпосередньо в Земельному кодексі України, а також на основі усталеної практики та логічних міркувань [5, с.86].

На нашу думку, цільове призначення земельної ділянки можна визначити як юридично встановлені умови та обмеження, що визначають напрямок використання земельної ділянки відповідно до її категорії та правового режиму. Це поняття включає в себе визначення конкретних функцій землі (сільськогосподарська, промислова, житлова тощо), а також встановлення меж її використання на основі нормативних актів та містобудівної документації. Цільове призначення є ключовим аспектом, що регулює порядок використання землі відповідно до законодавства, і має бути чітко зазначене при реєстрації земельної ділянки в державному земельному кадастрі.

Правове регулювання зміни цільового призначення земельних ділянок є важливим елементом у системі земельного законодавства України. Ця процедура має безпосередній вплив на ефективність використання земельних ресурсів, забезпечення економічного розвитку та збереження екологічної рівноваги. Однак її реалізація часто супроводжується численними правовими та процедурними труднощами, які створюють підґрунтя для виникнення спорів між суб'єктами земельних правовідносин.

Загальний порядок визначення та зміни цільового призначення земельних ділянок регламентується статтею 20 Земельного кодексу України. Віднесення земельних ділянок до певної категорії або встановлення виду їх цільового призначення здійснюється:

- для земельних ділянок, якими розпоряджаються Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, – за рішенням відповідного органу;
- для земельних ділянок приватної власності – безпосередньо їх власниками.

Встановлення виду цільового призначення земельної ділянки вважається завершеним з моменту ухвалення відповідного рішення органом державної влади, органом місцевого самоврядування або власником земельної ділянки в межах їх повноважень, визначених



законодавством, а також внесення відповідної інформації про цільове призначення до Державного земельного кадастру.

У разі наявності даних про функціональні зони зміна виду цільового призначення земельної ділянки у відомостях Державного земельного кадастру здійснюється на підставі заяви власника (або розпорядника, а у визначених законом випадках – користувача) земельної ділянки, розташованої в межах відповідної функціональної зони [6].

З липня 2021 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [7], згідно з яким містобудівна документація на місцевому рівні, що одночасно є землевпорядною документацією, була об'єднана. Крім того, введено новий вид документації – комплексний план просторового розвитку території територіальної громади (ТГ). Визначення цього плану надано в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [8].

Згідно з внесеними змінами до законодавства України [7], основні положення щодо зміни цільового призначення земельних ділянок передбачають:

- Зміна цільового призначення земельної ділянки може супроводжуватися зміною її категорії або виду призначення;
- Скасовано необхідність отримання дозволу на зміну цільового призначення;
- Підставою для зміни є нотаріально завірена заява власника (для приватної власності) або користувача (для державної та комунальної власності);
- Новий вид цільового призначення визначається лише в межах відповідної функціональної зони, зазначеної в затвердженому комплексному плані просторового розвитку території або генеральному плані населеного пункту;
- Не потрібно розробляти документацію із землеустрою під час зміни цільового призначення земельної ділянки, за винятком випадків формування земельних ділянок із земель державної або комунальної власності, які ще не мають встановлених меж;
- Відсутня необхідність отримання рішень органів влади щодо зміни цільового призначення, окрім випадків, коли такі рішення стосуються встановлення або зміни цільового призначення земель, розпорядження якими здійснюють відповідні органи.

Зміни, зазначені в законодавстві, набули чинності з липня 2021 року. Проте виявлено певні невідповідності в українському законодавстві, які стосуються затверджених комплексним планом просторового розвитку територіальних громад функціональних зон, у межах яких повинна здійснюватися зміна цільового призначення. Через введення воєнного стану в Україні процес розробки містобудівної та землевпорядної документації значно сповільнився. Як наслідок, на сьогодні немає жодного затвердженого комплексного плану просторового розвитку. Тобто, незважаючи на те, що зміни мали набути чинності вже три роки тому, процес зміни цільового призначення все ще відбувається за старою процедурою, що передбачає розробку документації із землеустрою.

Однак, незважаючи на те, що процедура зміни цільового призначення земельної ділянки прописана в законодавстві не рідко виникають проблеми стосовно реалізації даного права. За захистом своїх інтересів фізичні і юридичні особи звертаються до суду. Нижче ми проаналізуємо судову практику, котра пов'язана із особливістю зміни цільового призначення земельної ділянки. Для аналізу судової практики ми використовували Єдиний реєстр судових рішень, справи, котрі ми аналізували були розглянуті як до початку повномасштабного вторгнення так і після для того, з метою виявлення змін у тенденціях судових рішень, пов'язаних зі зміною цільового призначення земельних ділянок. Це дозволило порівняти підходи судів до розгляду таких справ до і після впровадження воєнного стану та виявити можливі зміни в правозастосуванні, а також з'ясувати, чи були враховані нові реалії країни та зміни в законодавстві.

Згідно рішення Волинського окружного адміністративного суду по справі № 140/1899/23 від 14.06.2023 року Особа 1 оскаржувала бездіяльність органу владних повноважень, щодо прийняття рішення стосовно затвердження проекту землеустрою та зміну цільового призначення земельної ділянки [9].



Обставини справи полягали у тому, що Особа 1 є власником земельної ділянки із цільовим призначенням для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель та споруд. Особа 1 мав намір змінити цільове призначення земельної ділянки для цього він розробив проект землеустрою та звернувся для його затвердження до органу державної влади. Однак жодного рішення не було прийнято, що на думку Особи 1 є протиправним і порушує його права за захистом яких він і звернувся з позовом до суду. В обґрунтування своїх заперечень проти позову зазначив, що позивач посиляється в даному випадку на норми чинного законодавства, які до спірних правовідносин не відносяться. Крім того, звертає увагу, що оскільки дана земельна ділянка знаходиться у приватній власності, то з врахуванням норм статті 186 та пункту 23 Перехідних положень Земельного кодексу України зміна цільового призначення земельної ділянки розташованих у межах функціональних зон визначених генеральним планом населених пунктів може здійснюватися без розроблення проектів землеустрою. Вказує на те, що відповідачем не було допущено протиправної бездіяльності, оскільки вказані норми Земельного кодексу України не встановлюють строків прийняття рішення, а рішення прийнято не було, оскільки за нього не проголосувала достатня кількість депутатів.

У цьому випадку суд розглянув ситуацію, коли позивач подав заяву про затвердження проекту землеустрою, зокрема щодо зміни цільового призначення земельної ділянки. Суд наголосив, що подані документи, відповідно до Земельного кодексу України, мали бути розглянуті органом державної влади. Процес повинен був включати попередній розгляд на засіданні відповідної комісії, а після цього – прийняття рішення на сесії ради. Однак цей порядок не був виконаний.

Суд дійшов висновку, що відповідач (орган державної влади) не діяв відповідно до Конституції та законів України, тим самим допустивши протиправну бездіяльність. Зокрема, не було ухвалено рішення щодо затвердження або відмови в затвердженні проекту землеустрою. Як результат, суд задовольнив позов, визнавши бездіяльність відповідача протиправною.

Не було прийнято до уваги твердження відповідача, що законодавство не визначає термін для розгляду таких заяв. Суд зазначив, що хоча закон і не встановлює конкретного терміну, це не означає, що рішення може прийматися без обмеження у часі. Проект землеустрою був розроблений ще в 2019 році, але до моменту ухвалення судом рішення не було прийнято жодного рішення з цього питання.

Крім того, суд звернув увагу на те, що відповідач не надав вагомих причин для затримки прийняття рішення, що підтвердило порушення його повноважень та визнання бездіяльності протиправною.

Ця справа підкреслює важливість дотримання встановлених правових процедур, своєчасного виконання обов'язків органами влади та роль суду в забезпеченні виконання адміністративними органами своїх обов'язків у розумні терміни.

Подібних справ у Реєстрі судових рішень після липня 2021 року можна знайти безліч, в основному органи державної влади не виконують своїх повноважень, нехтуючи чинним законодавством, однак майже у всіх випадках права громадян на зміну цільового призначення земельної ділянки є захищені.

Інша категорія справ, котрі розглядає суд це оскарження дій, а саме відмови у затвердженні проекту для зміни цільового призначення земельної ділянки. Прикладом цього може слугувати рішення Тернопільського окружного адміністративного суду по справі 500/4000/24 від 12.09.2024 року [10].

Обставини справи полягали у тому, що Особа 1 мав у власності земельну ділянку з цільовим призначенням для ведення особистого селянського господарства та мав намір змінити її цільове призначення на «для будівництва і обслуговування будівель торгівлі». Особа 1 звернувся з заявою і проектом землеустрою до органу державної влади. Особа 1 отримала відмову у затвердженні проекту землеустрою, причиною якої стало рішення виконавчого комітету № 844 від 12.12.2023 року. Це рішення стосувалося забудови центральної частини



міста Шумськ, Кременецького району Тернопільської області. Згідно з Генеральним планом міста Шумськ та планом зонування території, виконавчий комітет міської ради на основі статті 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволив зміну цільового призначення земельних ділянок, що перебувають у приватній власності для ведення особистого селянського господарства, які розташовані між адміністративною будівлею міської ради та Шумською міською лікарнею, а також між вулицями Енергетична та І. Франка, лише у разі їх об'єднання в єдину земельну ділянку площею не менше 0,30 га. Це дозволяє залучення інвестицій для будівництва багатоквартирного житлового будинку, торгового центру, ресторанно-готельного комплексу тощо. Як не дивно орган державної влади жодного заперечення на вимоги Особи 1 до суду не подав, як часто відбувається у даній категорії справ, орган державної влади просто покладається на розсуд суду.

Судом було встановлено, що рішення № 844 від 12.12.2023 року було прийнято із перевищенням владних повноважень, адже воно вирішувало не питання у галузі будівництва, а земельне питання визначена умова для зміни цільового призначення земельних ділянок з цільовим призначенням для ведення особистого селянського господарства і було прийняте виконавчим комітетом відповідної міської ради. Але розгляд земельних питань віднесено до відання місцевої ради, а не її виконавчого комітету. Тому суд задовольнив вимоги Особи 1 частково, а саме визнав протиправним рішення органу державної влади стосовно відмови у затвердженні проекту землеустрою і зобов'язав орган державної влади повторно розглянути заяву Особи 1.

У даній категорії справ суд не може зобов'язати орган державної влади прийняти конкретне рішення, оскільки суд не має повноважень втручатися у функціонування органів влади. Судова влада обмежується перевіркою законності дій та рішень органів державної влади, проте не має права втручатися в процес ухвалення рішень, що належать до їх компетенції, адже це є порушенням принципу поділу влади та незалежності органів державної влади.

Більшість судових справ, що стосуються особливості зміни цільового призначення земельних ділянок стосуються оскарження рішень або бездіяльності органів державної влади, як правило це не прийняття жодного рішення або ж відмова у затвердженні проекту землеустрою. Навіть не зважаючи на зміни законодавства, котрі були покликані спростити процедуру зміни цільового призначення земельної ділянки відсутність затверджених генеральних планів і відсутності даних про функціональні зони ускладнює процес, не дає бажаного результату: зміни, котрі мали б зменшити навантаження на органи державної влади та судову систему, фактично не принесла практичної користі.

Висновки. У результаті проведеного дослідження особливостей зміни цільового призначення земельних ділянок у контексті судового захисту було виявлено, що основні проблеми цього процесу полягають у відсутності чіткої правової визначеності щодо процедурних кроків, незавершеності або відсутності генеральних планів, а також недостатньому нормативному забезпеченні, що стосується функціональних зон. Зміни в законодавстві, які повинні були спростити цей процес, не призвели до бажаних результатів через ряд правових та організаційних труднощів.

Судовий захист, у свою чергу, є важливим інструментом для захисту прав громадян та юридичних осіб. Проте, нерідко органи державної влади не встигають своєчасно вирішувати питання щодо зміни цільового призначення земель через відсутність необхідних документів чи проектів. Судова практика свідчить, що суди повинні враховувати не лише формальні вимоги, але й справедливість та доцільність прийнятих рішень.



Список використаних джерел:

1. Трегуб, М., Трегуб, Ю., Белобородова, М., Макурін, А. Концептуальні передумови та принципи зміни цільового призначення земель промисловості територіальних громад. *Просторовий розвиток*, (7), 433–444. <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2024.7.433-444>
2. Белоусова Н. В. Аналіз законодавства України, яке регламентує складання проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки зі зміною її цільового призначення на землі промисловості. *Airport Planning, Construction and Maintenance Journal*. 2023. № 1. С. 6–13. URL: <https://doi.org/10.32782/apcmj.2023.1.1>.
3. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15#Text> (дата звернення: 16.12.2024).
4. Шустікова Н.О. Управління цільовим використанням земель. URL: <https://www.pdau.edu.ua/np/pdf5/25.pdf>.
5. Синецька О. Щодо цільового призначення земельних ділянок. *Вісн. прокуратури*. 2007. № 12(78). С. 86–90.
6. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 15.12.2024).
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 № 711-IX : станом на 9 черв. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 16.12.2024).
8. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI : станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 16.12.2024).
9. Рішення Волинського окружного адміністративного суду по справі № 140/1899/23 від 14.06.2023. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111562412>.
10. Рішення Тернопільського окружного адміністративного суду по справі 500/4000/24 від 12.09.2024. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121607243>.

