

Що робити, якщо наміри забудовника щодо забудови земельної ділянки не відповідають містобудівній документації?

Цільове та функціональне призначення земельної ділянки

2020-10-16

Зміст

1. Що таке функціональне використання і як воно співвідноситься з цільовим призначенням?
2. Як бути, якщо в рішенні ради та в договорі оренди вказано, що земельна ділянка надана у користування для будівництва багатоквартирного житлового будинку, а згідно Генплану – земельна ділянка знаходиться у зоні громадської забудови?
3. Чи можна на земельній ділянці в межах території громадської забудови зводити житло, або в межах території житлової забудови зводити торговий центр?
4. Як бути, якщо після відведення земельної ділянки в оренду чи передачі її у власність функціональне призначення території, на якій розміщена земельна ділянка, змінилось? Чи має зміна функціонального призначення територій своїм наслідком припинення права власності чи права користування земельними ділянками, які були у власності чи користуванні осіб до встановлення нового функціонального призначення територій?
5. Чи потрібно враховувати функціональне призначення території при зміні цільового призначення земельної ділянки?

Кожна земельна ділянка має своє **цільове призначення**. Інформацію про нього можна легко побачити у документах на ділянку та на публічній **кадастровій** карті.

Зовсім інакша ситуація з **функціональним використанням**:

даних про нього немає у документах, а забудовники дізнаються про нього, як правило, з актів перевірок контролюючих органів.

- 1) Як співвідносяться функціональне і цільове призначення землі?
- 2) У яких документах визначається?
- 3) Чи можна на земельній ділянці в межах території громадської забудови зводити житло?

- 4) Як бути, якщо після відведення земельної ділянки функціональне призначення території змінилось?
- 5) Чи впливає зміна функціонального призначення території на права власника чи користувача земельної ділянки?
- 6) І чи потрібно враховувати функціональне призначення території при зміні цільового призначення земельної ділянки?

1. Що таке функціональне використання і як воно співвідноситься з цільовим призначенням?

Законодавство з цього приводу **дуже обмежене**, а тому чітко сказати, як співвідносяться цільове призначення земельної ділянки з функціональним, **не можна**.

Можна сказати лише, що це **два різних поняття**,

- 1) одне з **земельного** законодавства,
- 2) інше – з **містобудівного**.

1. **Земельне** законодавство поділяє **усі землі** за **основним цільовим призначенням** 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 лісгосподарського призначення;
- 8) землі водного фонду;
- 9) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

У межах кожної категорії земель **передбачені окремі види цільового призначення** земельних ділянок.

Так, наприклад, **землі житлової та громадської забудови**, враховуючи **можливі типи забудови**, можуть **використовуватись** за такими **призначеннями**:

А. землі **житлової забудови** можуть використовуватись для:

- 1) будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) – код 02.01;
- 2) для будівництва і обслуговування багатоквартирного житлового будинку - код 02.03;
- 3) для будівництва і обслуговування багатоквартирного житлового будинку з об'єктами торгово-розважальної та ринкової інфраструктури - код 02.10;
- 4) для іншої житлової забудови - код 02.07;

В. землі **громадської забудови** – для будівництва та обслуговування

- 1) будівель закладів освіти - код 03.02,
- 2) охорони здоров'я - код 03.03;
- 3) об'єктів торгівлі - код 03.07,
- 4) об'єктів туристичної інфраструктури та закладів громадського харчування - код 03.08 тощо.

2. **Функціональне використання** земельної ділянки – це **вид використання** земельної ділянки, визначений **містобудівною документацією**.

У документах на земельну ділянку воно не зазначається. Функціональне використання території повинно встановлюватись планом зонування або детальним планом території.

Але оскільки **не в усіх населених пунктах такі плани розроблено і затверджено**, то часто **функціональне використання** земельної ділянки визначається згідно з **генеральним планом**.

Плани зонування, детальні плани території, іншу містобудівну документацію часто важко знайти у відкритому доступі, а якщо це і вдається зробити, то формат даних зазвичай такий, що отримати необхідну інформацію неможливо. Невдовзі ситуація може змінитись.

З 1 січня вступає в силу **Закон № 554-IX**, який передбачає створення веб-сайту національної інфраструктури геопросторових даних. Геопортал має

запрацювати до середини 2022 р. (більше про це можна прочитати [тут](#)). Відтак, у відкритому доступі має з'явитись і містобудівна документація.

У той же час, **основні типи зон територій** визначені у **ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування територій (зонінг)»**.

З урахуванням можливого **функціонального призначення (використання)** території поділяються на такі **типи (зони)**:

- 1) громадська (Г);
- 2) житлова (Ж);
- 3) рекреаційна (Р);
- 4) курортна (К);
- 5) зона транспортної інфраструктури (ТР);
- 6) зона інженерної інфраструктури (ІН);
- 7) комунально–складська (КС);
- 8) виробнича (В);
- 9) спеціальна (С);
- 10) зона земель історико – культурного призначення (ІК);
- 11) зона земель природно – заповідного фонду (ПЗФ).

Для кожної **зони** встановлено перелік **дозволених та допустимих видів забудов та використання земельних ділянок** в межах **територіальних зон**

- 1) **переважні**,
- 2) **супутні** та
- 3) **допустимі види використання**.

І хоч між окремими **типами (зонами) територій** і **категоріями земель** можна провести певну паралель (наприклад, землі рекреаційного призначення та рекреаційна зона (Р); землі історико-культурного призначення і зона земель історико – культурного призначення (ІК), конкретне **співвідношення між ними на законодавчому рівні не встановлено**.

Єдине, що вказує на те, яким чином **цільове призначення** земельної ділянки **повинно співвідноситись** з **функціональним призначенням (використанням)** територій, це:

згадка в законодавстві про те, що **види використання** земельної ділянки в межах певної категорії земель **мають визначатись з урахуванням**

містобудівної документації, тобто з урахуванням **функціонального призначення території**.

2. Як бути, якщо в рішенні ради та в договорі оренди вказано, що земельна ділянка надана у користування для будівництва багатоквартирного житлового будинку, а згідно Генплану – земельна ділянка знаходиться у зоні громадської забудови?

Відсутність чіткого регулювання використання і забудови території, врахування функціонального і цільового призначень під час відведення земельних ділянок під забудову, і відповідальності за недотримання зазначених вимог призводить до виникнення у контролюючих органів запитань до забудовників.

Навіть тоді, коли забудовники отримують земельні ділянки в оренду для будівництва та забудовують їх згідно з цільовим призначенням, функціональному призначенню це може не відповідати. І причина може бути абсолютно не у них. Не у забудовниках. А у місцевій владі.

Приймаючи рішення про відведення земельних ділянок для будівництва та надаючи містобудівні умови та обмеження їх забудови, місцеві ради та органи містобудування і архітектури, на жаль, не завжди враховують і зважають на те, чи відповідають наміри забудовника щодо забудови земельної ділянки містобудівній документації.

Хоча, звісно, повинні це робити, бо цільове призначення земельних ділянок (вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель) має визначатись її власником або користувачем з урахуванням містобудівної документації, тобто з урахуванням функціонального призначення території, в межах якої розташована земельна ділянка.

Наприклад, землі житлової та громадської забудови можуть використовуватись, як для будівництва житла, так і для будівництва громадських будівель, скажімо, офісного центру.

І це не вважатиметься використанням землі не за цільовим призначенням, оскільки таке використання здійснюється в межах однієї категорії землі (постанова Верховного Суду від 24.03.2020 р.).

У той же час, за **функціональним призначенням**, земельні ділянки в межах території громадської забудови і земельні ділянки в межах території житлової забудови – це **різні території (зони): громадська (Г) та житлова (Ж)**.

Якщо у власності чи користуванні особи є земельна ділянка, цільове призначення якої не співвідноситься з її функціональним призначенням, то власник (користувач) земельної ділянки, звісно, може використовувати її за встановленим цільовим призначенням.

І ніхто в такому разі не вправі висувати претензії забудовнику, що він використовує земельну ділянку не за цільовим призначенням. Бо цільове призначення земельної ділянки і функціональне призначення території, в межах якої розташована земельна ділянка – це два абсолютно різних поняття.

Будучи власником чи користувачем земельної ділянки, забудовник як користувач земельної ділянки **несе відповідальність**, насамперед, за дотримання вимог **земельного законодавства** і **використання земельної ділянки** за її **цільовим призначенням**.

Місто (місцева влада) – несе відповідальність за **використання і забудову територій** населеного пункту з урахуванням **містобудівного законодавства** і затвердженої **містобудівної документації**.

А те, як прийматиме в експлуатацію об'єкт місцева влада, якщо розташування вказаного об'єкта на відповідній території суперечить містобудівній документації населеного пункту, це питання, насамперед, до місцевої ради і органів містобудування, які відводили земельну ділянку і надавали містобудівні умови та обмеження на її забудову.

Звісно, це не значить, що забудовники завжди стоять осторонь. Якщо реальні наміри і дії забудовника щодо забудови земельної ділянки не відповідають його заявленим намірам під час звернення за відведенням земельної ділянки і наданням містобудівних умов та обмежень, то, отримавши земельну ділянку, наприклад, під забудову дошкільного закладу, а збудувавши замість нього багатоповерхівку, забудовники теж повинні нести відповідальність за порушення містобудівного законодавства.

Якщо ж дії забудовника щодо забудови земельної ділянки відповідають намірам, які були заявлені ним під час звернення щодо відведення земельної ділянки і надання містобудівних умов та обмежень, та вказаному у рішенні ради та в договорі оренди цільовому призначенню, але не відповідають генплану населеного пункту (функціональному призначенню територій), то відповідальність за прийняті рішення і допущене будівництво на відповідній території повинна нести місцева влада, а не забудовник. За умови, звісно, що забудовник, при цьому, жодних порушень не вчиняв.

3. Чи можна на земельній ділянці в межах території громадської забудови зводити житло, або в межах території житлової забудови зводити торговий центр?

Відповімо на це запитання так: «Це — **допустимо**».

Для кожної **зони** населеного пункту, в залежності від функціонального призначення території, **встановлено перелік дозволених та допустимих видів забудов та використання земельних ділянок в межах територіальних зон — переважні, супутні та допустимі.**

Наприклад,

території населеного пункту, які за своїм функціональним призначенням належать до **громадської зони** (зона «Г»), використовуються головним чином для розташування адміністративних, наукових, фінансових, ділових будівель і споруд — відділень банків, зв'язку, поштових відділень, центрів надання адміністративних послуг, офісів (ділова зона); закладів виховання, освіти (наукова зона); культурно мистецьких та спортивно-видовищних закладів (концертних залів, спорткомплексів, арен, басейнів — культурна та спортивна зона); лікарень, поліклінік, амбулаторій (лікувальна зона); магазинів, торговельних комплексів, ринків (торговельна зона). Усе це переважні види використання.

Проте,

ці території можуть використовуватись також і для **супутніх елементів**, наприклад, для розміщення стоянок, паркінгів — у межах ділової зони, гуртожитків — у межах начальної зони, готелів — у межах торговельної зони, тощо.

В громадських зонах також можуть розташовуватись житлові будинки.

До **супутніх видів** відносяться об'єкти, що технологічно пов'язані з об'єктами переважних видів використання, об'єкти торгівлі, громадського харчування та іншого громадського, побутового обслуговування, об'єкти інженерної інфраструктури (автостоянки, гаражі, паркінги тощо).

Так само,

як у громадських зонах можуть розташовуватись житлові будинки, так і в зоні житлової забудови може здійснюватися будівництво об'єктів торгівлі (магазинів, торгових центрів).

Відтак,

якщо земельна ділянка використовується за переважним або супутнім видом використання, то це не потребує спеціальних дозволів та погоджень.

Використання земельної ділянки, в тому числі **будівництво на земельній ділянці об'єкта**, не за переважним видом використання, а за супутнім, не є порушенням. Саме так вважає Верховний Суд ([постанова від 13.05.2020 р. у справі № 809/1882/16](#)).

4. Як бути, якщо після відведення земельної ділянки в оренду чи передачі її у власність функціональне призначення території, на якій розміщена земельна ділянка, змінилось?

Чи має зміна функціонального призначення територій своїм наслідком припинення права власності чи права користування земельними ділянками, які були у власності чи користуванні осіб до встановлення нового функціонального призначення територій?

[Законом № 711-IX від 17.06.2020 р.](#) тепер прямо передбачено, що **категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки** визначатимуться в межах відповідного виду функціонального призначення території, встановленого містобудівною документацією.

Також Закон говорить, що **зміна функціонального призначення територій не тягне за собою припинення права власності або права користування земельними ділянками**, які були у власності чи користуванні осіб до встановлення нового функціонального призначення територій.

Тобто, якщо у власності чи користуванні особи є земельна ділянка, функціональне призначення якої в подальшому було змінено на таке, що не співвідноситься з її цільовим призначенням, то власник (користувач) земельної ділянки все одно цілком законно може використовувати її за встановленим раніше цільовим призначенням.

Що стосується визначення категорій земель та видів цільового призначення земельних ділянок, які можуть встановлюватися в межах відповідної функціональної зони, то

Класифікатор видів цільового призначення земельних ділянок, видів функціонального призначення територій та співвідношення між

ними, а також правила його застосування має бути додатково затверджено Урядом.

5. Чи потрібно враховувати *функціональне* призначення території при зміні *цільового* призначення земельної ділянки?

Так.

- При відведенні земельної ділянки чи зміні її цільового призначення **органи, що погоджують та затверджують проєкт землеустрою**, повинні перевіряти, чи співвідноситься нове **цільове** призначення земельної ділянки із **функціональним** призначенням території.

Зміна видів використання земельних ділянок і об'єктів будівництва фізичними та юридичними особами здійснюється

- у відповідності до переліку видів *переважного* та *супутніх* видів *допустимого використання* в межах відповідної *територіальної зони* (пункт 4.10 [ДСТУ](#)).

Якщо,

- **нове цільове** призначення суперечить і *переважному*, і *супутньому* виду використання, то у затвердженні проєкту землеустрою щодо зміни цільового призначення, скоріше за все, **буде відмовлено**,

а якщо,

- таке рішення і буде прийнято – дуже великі шанси, що воно буде скасовано судом ([постанова Верховного Суду від 01.09.2020 р.](#)).

Опубліковано: [Property Times](#), 15 жовтня 2020 р.