



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 7289 від 15.04.2022
Народні депутати України А. Нагаєвський та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану»

У проекті з метою «встановлення спеціальних правил щодо володіння, користування та розпорядження землею, що забезпечать найбільш нагальні та невідкладні потреби у земельних ділянках суб'єктів, які мають вагоме значення для національної економіки, аграрного сектору та громадян України в умовах воєнного стану, в тому числі надання та зміни цільового призначення земельних ділянок для розміщення виробничих потужностей підприємств, що переміщуються (евакууються) із зони бойових дій, розміщення об'єктів для тимчасового перебування внутрішньо переміщених осіб, ведення сільськогосподарського виробництва, сталого функціонування газотранспортної та газорозподільної систем, водопостачання і водовідведення, виробництва тепла, електронних комунікацій» (п. 1 пояснювальної записки до нього) пропонується внести відповідні зміни до 11 законодавчих актів, а саме: Земельного кодексу України (далі – ЗКУ), законів України «Про оцінку земель», «Про охорону земель», «Про землеустрій», «Про правовий режим воєнного стану», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», «Про внутрішній водний транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про Державний земельний кадастр» та ін.

У цих змінах, зокрема: передбачається, що земельні ділянки, вилучені у державну власність відповідно до Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів», передаються в постійне користування спеціалізованому державному підприємству; визначаються випадки передачі в оренду земельні ділянки державної, комунальної власності без проведення земельних торгів, а також умови таких договорів оренди; встановлюється, що розміщення тимчасових споруд, їх комплексів, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування) внутрішньо переміщених осіб,

може здійснюватися на земельних ділянках усіх категорій (крім земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель історико-культурного призначення) без зміни цільового призначення земельної ділянки; зміна цільового призначення земельних ділянок дозволяється без внесення відомостей про це до Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану тощо; визначаються законодавчі акти, дія яких під час запровадження воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, здійснюється «з урахуванням пунктів 27, 28 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України».

Проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 № 2036-IX.

Головне управління, розглянувши проект у вкрай стислий термін, вважає за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

1. Вважаємо, що доповнення п. «а» ч.2 ст.92 ЗКУ новим положенням, відповідно до якого право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають, у тому числі, й «органи державної влади, органи місцевого самоврядування» не враховує того, що відповідно до ч. 1 ст. 92 ЗКУ «право постійного користування земельною ділянкою - це право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку. При цьому у ст. 80 ЗКУ визначаються суб'єкти права власності на землю. Такими суб'єктами права власності, зокрема, на землі комунальної власності є - «територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через *органи місцевого самоврядування*»; на землі державної власності - «держава, яка реалізує це право через відповідні *органи державної влади*». Таким чином, **органи державної влади та органи місцевого самоврядування є суб'єктами права державної та комунальної власності на землю, у зв'язку з чим вони не можуть бути суб'єктами права постійного користування на одні й ті ж земельні ділянки. До того ж, відповідні пропозиції до ст. 92 ЗКУ мають постійний характер і не стосуються «особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану», що відповідно до назви проекту має регулюватися в ньому.**

Аналогічне зауваження є актуальним і щодо абз. 8 нової редакції підпункту 4 п. 27 розділу X «Перехідні положення» ЗКУ, відповідно до якого «для розміщення об'єктів для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб *земельні ділянки комунальної власності надаються у постійне користування виконавчим органам сільських, селищних, міських рад*». Звертаємо увагу, що система місцевого самоврядування включає: як сільську, селищну, міську раду, так і виконавчі органи сільської, селищної, міської ради (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), які розпоряджаються землями комунальної власності (ч. 1 ст. 122 ЗКУ) тощо.

2. Відповідно до абз. 6 нового підпункту 4 п. 27 розділу X «Перехідні положення» ЗКУ «порядок визначення підприємств, виробничі потужності яких

підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій, та осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій, затверджується Кабінетом Міністрів України». Таке положення не враховує ч. 1 ст. 4 ЗКУ, згідно з якою «земельне законодавство включає цей Кодекс, інші нормативно-правові акти у галузі земельних відносин». У зв'язку з цим **порядок визначення підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій, має визначатися у іншому законодавчому акті (наприклад, у Законі України «Про правовий режим воєнного стану»), а не у ЗКУ.**

Аналогічне зауваження є актуальним і щодо абз. 7 пп. 4 п. 27 розділу Х «Перехідні положення» ЗКУ (у редакції проекту).

Крім цього, відповідно нового підпункту 17, яким доповнюється п. 27 розділу Х «Перехідні положення» ЗКУ, «невиконання вимоги щодо підвищення кваліфікації у встановлений законом строк не є підставою для зупинення дії кваліфікаційного сертифіката інженера-землевпорядника, кваліфікаційного сертифіката інженера-геодезиста, *кваліфікаційного свідоцтва оцінювача (для всіх спеціалізацій)*, кваліфікаційного свідоцтва оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок». Звертаємо увагу, що суспільні відносини щодо дії кваліфікаційного свідоцтва *оцінювача (для всіх спеціалізацій)* є предметом регулювання Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», а не ЗКУ та інших актів земельного законодавства. У зв'язку з цим відповідні положення слід перенести до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».

Це зауваження є актуальним і щодо нового підпункту 18 п. 27 розділу Х «Перехідні положення» ЗКУ.

3. У новому підпункті 11 п. 27 розділу Х «Перехідні положення» ЗКУ визначаються особливості зміни цільового призначення земельної ділянки, зокрема «для цілей, зазначених у підпунктах «а» - «в» підпункту 4 цього пункту» (пп. «а») пп. 11). Звертаємо увагу, що у зазначених підпунктах (п. п. «а» - «в» пп. 4) йдеться про розміщення «виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій» (пп. «а»), «розміщення річкових портів (терміналів)» (пп. «б»), будівництво «мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж» (пп. «в»). Проте слід звернути увагу, що **поза увагою у проекті залишаються суспільні відносини щодо подальшої долі цих земельних ділянок. Зокрема, необхідність приведення цільового призначення цих ділянок у відповідність з вимогами законодавства України щодо категорій земель, на яких будуть розміщені відповідні об'єкти, з урахуванням, того, що знесення таких об'єктів після припинення чи скасування воєнного часу може виявитися проблематичним** У зв'язку з цим у проекті має бути визначений механізм зміни цільового призначення земельних ділянок, на яких розташовані відповідні

об'єкти, у випадках, коли їх цільове призначення не може бути збережено після припинення чи скасування воєнного стану. У зв'язку з цим слід також передбачити умови захисту від розташування таких об'єктів на таких категоріях земель як землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого призначення, рекреаційного призначення, історико-культурного призначення, лісогосподарського призначення, водного фонду, а також родючих ґрунтів, які знаходяться на території категорії земель сільськогосподарського призначення. Зазначимо, що ігнорування цього призведе у майбутньому до створення нових проблем, пов'язаних із незахищеністю перелічених земель та відсутністю правового механізму приведення умов землекористування у відповідність до вимог до користування землями певних категорій, що негативно позначиться на забезпеченні охорони довкілля, збереження історико-культурної спадщини, розвитку сільського господарства тощо.

4. Відповідно до абз. 23 пп. «а» нового підпункту 11 п. 27 розділу Х «Перехідні положення» ЗКУ «у разі якщо запит про надання висновку для визначення виду цільового призначення земельної ділянки подається у процесі її формування (якщо запропонований вид цільового призначення земельної ділянки не відповідає виду функціонального призначення території якої розташована відповідна земельна ділянка, відсутня затверджена містобудівна документація на місцевому рівні), до такого запиту додається документація із землеустрою, відповідно до якої пропонується здійснити формування земельної ділянки. У такому разі затвердження зазначеної документації із землеустрою здійснюється після отримання висновку». Звертаємо увагу, що розробка землевпорядної документації потребує фінансування. У зв'язку із цим **більш доцільним було б спочатку отримати відповідний висновок, а після цього - замовляти розробку землевпорядної документації.** Отримання зазначеного висновку може мати місце на етапі отримання дозволу на розробку землевпорядної документації.

5. Відповідно до абз. 28 пп. «а» нового підпункту 11, п. 27 розділу Х «Перехідні положення» ЗКУ «**висновок про можливість розміщення на земельній ділянці відповідного об'єкта повинен містити, у тому числі:** ... відомості про рішення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту *або* центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, у разі, якщо запит подано з метою визначення можливості розміщення на земельній ділянці річкового порту (терміналу, або залізничного логістичного центру (виробничо-перевантажувального комплексу);»». Звертаємо увагу, що **використання слів «у тому числі» означає, що інформація, яка має міститися у відповідному висновку, не є вичерпною.** Водночас, повний її перелік не надано, що може суттєво ускладнити реалізацію відповідного положення.

Крім того, із проекту залишається незрозумілим, у яких випадках має надаватися рішення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері внутрішнього водного транспорту, а у яких – центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту.

6. Окремі положення проекту не узгоджуються між собою. Так, відповідно до абз. 1 нового підпункту 12 п. 27 розділу X «Перехідні положення» ЗКУ «функціонування Державного земельного кадастру вважається призупиненим». Водночас, у абз. 4 цього ж підпункту передбачається, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, «..., визначає інші особливості ведення Державного земельного кадастру».

7. Відповідно до нового підпункту 21 п. 27 розділу X «Перехідні положення» ЗКУ «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, затверджує усереднені показники нормативної грошової оцінки земель на одиницю площі, які застосовуються у випадках обов'язкового проведення нормативної грошової оцінки земель, передбачених статтею 13 Закону України «Про оцінку земель», у разі неможливості надання витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки». Звертаємо увагу, **що поза увагою у проекті залишено питання повернення до звичайних показників нормативної грошової оцінки земель після припинення чи скасування воєнного стану** для земельних ділянок, щодо яких застосовувались зазначені усереднені показники нормативної грошової оцінки.

8. Відповідно до нового підпункту 22 п. 27 розділу X «Перехідні положення» ЗКУ «терміни виплати землекористувачем (*крім землекористувачів земель державної, комунальної власності*) орендної, суборендної плати за земельні ділянки усіх форм власності, плати за встановлення земельного сервітуту, плати за користування земельною ділянкою на умовах суперфіцію на земельних ділянках, якщо відповідне право користування земельною ділянкою надано для розміщення об'єктів енергетичної інфраструктури, і які настали у під час дії воєнного стану, переносяться до спливу 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану;». Звертаємо увагу на те, що відповідно до ч. 3 ст. 78 ЗКУ «земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності». Тому юридично коректніше у цьому пункті розглядати питання виплати орендної, суборендної плати тощо землекористувачем земельної ділянки земель приватної власності.

9. У новій частині 4 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» пропонується, що «у разі необхідності переміщення (евакуації) виробничих потужностей підприємств будь-якої форми власності із зони бойових дій обласна, Київська міська військова адміністрація, з території якої переміщуються (евакууються) виробничі потужності, та обласна військова адміністрація (а у разі припинення або скасування воєнного стану на відповідній

території – обласна, Київська міська державна адміністрація), на територію якої такі потужності переміщуються (евакууюються), приймають спільне рішення, яким визначаються: 1) перелік осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій; 2) перелік підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій». Порядок визначення відповідних підприємств та осіб «затверджується Кабінетом Міністрів України».

Тобто, із змісту запропонованого положення випливає, що «**право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності, для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зон бойових дій**», **надається лише для окремих осіб та підприємств, визначених у переліку відповідно до спільного рішення вказаних вище адміністрацій. При цьому Уряд України має затверджувати «порядок» визначення відповідних підприємств та осіб, що може створити певні корупційні ризики при прийнятті такого рішення.** Крім того, із змісту вказаного положення проекту не зрозуміло, кого саме потрібно розуміти під терміном «особи» (йдеться у даному випадку про юридичних чи фізичних осіб, чи перших і других разом, і чому тоді перелік «підприємств» як юридичних осіб визначається окремо). **Більш доречним, на думку Головного управління, було б надавати право оренди земельної ділянки без проведення земельних торгів для розміщення виробничих потужностей всім підприємствам будь-якої форми власності з зон бойових дій та встановити механізм набуття такого права,** наприклад, прийняття відповідного рішення на підставі поданої заяви. Аналогічне зауваження стосується також абзаців 6-7 пп. 4 п. 27 розділу X «Перехідні положення» ЗКУ (у редакції проекту).

10. У проекті пропонується у п. 1-2 розділу IX «Прикінцеві положення» Закону України «Про землеустрій» «абзац десятий після слів «проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки» доповнити словами «технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель». Внаслідок чого вказаний абзац буде викладений у такій редакції: «додаткові матеріали та документи, не включені до проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель відповідно до *статті 50 Закону України «Про землеустрій»*». Проте слід звернути увагу, що у ст. 50 Закону України «Про землеустрій» регулюються питання проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок. Водночас питання технічної документації із землеустрою щодо інвентаризації земель визначаються у ст. 57 «Технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель» Закону України «Про землеустрій». У зв'язку з цим абз. 10 п. 1-2 розділу IX «Прикінцеві положення» Закону України «Про землеустрій» має бути доповнений також посиланням на ст. 57 Закону України «Про землеустрій».

11. Принагідно звертаємо увагу, що на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності (реєстр. № 7282 від 13.04.2022), який частково спрямований на врегулювання тотожних питань. Зокрема, в ньому передбачено внесення змін до законів України «Про внутрішній водний транспорт», «Про правовий режим воєнного стану», аналогічних тим змінам, які пропонується внести до цих законів у цьому проекті.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: С. Кузнецова, М. Муравська



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Тихонюк Світлана Андріївна
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D5283300BA9D9A00
Дійсний до: 22.10.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2022/64369 від 18.04.2022



869695