



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 7289

(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ
до проекту Закону України
"Про внесення змін до деяких законодавчих актів
України щодо особливостей регулювання
земельних відносин в умовах воєнного стану"
(реєстраційний № 7289)

У Головному юридичному управлінні в межах наданого часу повторно здійснено юридичну експертизу підготовленого до другого читання Комітетом Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики однойменного законопроекту та за наслідками експертизи вважаємо за необхідне висловити щодо його змісту такі зауваження і пропозиції, що залишилися актуальними.

1. Законопроектом (абзац шостий, сьомий нової редакції підпункту 4 пункту 27 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України, нова частина четверта статті 15 Закону України "Про правовий режим воєнного стану") пропонуються положення, згідно з якими "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". "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, а також перелік підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій визначаються спільним рішенням обласної, Київської міської військової адміністрації, з території якої переміщуються (евакууюються) виробничі потужності, та обласної, Київської міської військової адміністрації (а у разі

припинення або скасування воєнного стану на відповідній території – обласної, Київської міської державної адміністрації), на територію якої такі потужності переміщуються (евакууюються)".

В зв'язку з цим слід зазначити, що за Конституцією України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу; від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією; кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (частини перша та друга статті 13); земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується, це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (частини перша і друга статті 14); виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів; правовий режим власності та користування землею визначається законами України (пункти 5 і 7 частини першої статті 92). Як зазначено в абзаці другому пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 "Правовий режим власності означає врегулювання нормами закону земельних відносин, порядку та умов поділу земель на категорії, правове визначення форм власності на землю, порядку набуття і здійснення права власності, а також права постійного чи тимчасового землекористування щодо управління землями тощо, реалізацію та позбавлення цього права, функції, компетенцію органів державної влади і місцевого самоврядування. Про аналогічну позицію йдеться у абзаці третьому підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 11 листопада 2008 року № 25-рп/2008, де Конституційний Суд України дійшов висновку, що "відповідно до Конституції України правовий режим власності, порядок і умови набуття та припинення права власності, а також права володіння, користування та розпорядження майном (землею) визначаються законом".

Відтак, **на основі вищезазначених конституційних вимог та рішень Конституційного Суду України щодо правового режиму землі та уникнення корупційних ризиків при наданні земельних ділянок у законопроекті мали б бути передбачені порядок (механізм) і критерії визначення фізичних та юридичних 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. Законопроектом (новий підпункт 11 пункту 27 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України) визначаються особливості встановлення та зміни цільового призначення земельної ділянки, зокрема "для

цілей, зазначених у підпунктах "а"–"в" підпункту 4 цього пункту" (йдеться про розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій, розміщення річкових портів (терміналів), будівництво мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж, електронних комунікаційних мереж, об'єктів магістральних газопроводів).

Разом з тим, слід зазначити, що **поза увагою у законопроекті залишаються суспільні відносини щодо подальшої долі цих земельних ділянок. Зокрема, йдеться про необхідність приведення цільового призначення цих земельних ділянок відповідно до вимог законодавства 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, на нашу думку, у законопроекті мали б бути передбачені 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, а так само умови захисту від наслідків розташування відповідних об'єктів на таких категоріях земель, як землі оздоровчого, рекреаційного, лісгосподарського призначення, водного фонду, а також родючих ґрунтів, які знаходяться на території земель сільськогосподарського призначення. **За відсутності законодавчого регулювання окреслених питань виникнуть ускладнення, пов'язані з незахищеністю перелічених земель та відсутністю правового механізму приведення умов землекористування до вимог щодо користування землями певних категорій, що негативно позначиться на забезпеченні охорони довкілля, збереженні природних територій, зокрема, тих, що охороняються на міжнародному рівні і охорону яких Україна здійснює в рамках зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, історико-культурної спадщини, розвитку сільського господарства тощо.**

3. Змінами, пропонованими законопроектом до частини першої статті 4 Закону України "Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів" (далі – Закон про примусове вилучення) передбачається, що *"Примусово вилучені відповідно до цього Закону земельні ділянки, що є об'єктами права власності Російської Федерації та її резидентів, передаються зазначеному спеціалізованому державному підприємству у постійне користування"*.

У зв'язку з такими змінами зауважуємо, що за загальним правилом, визначеним Законом про примусове вилучення, примусово вилучені об'єкти права власності Російської Федерації та її резидентів передаються спеціалізованому державному підприємству, яке у разі необхідності, створюється за рішенням Кабінету Міністрів України на базі вилучених об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів (цілісних майнових

комплексів), у господарське відання на тимчасовій або постійній основі. При цьому, ураховуючи норми абзаців четвертого та п'ятого частини першої статті 1 цього Закону про примусове вилучення, примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів стосується у тому числі і нерухомого майна, як об'єкта права власності Російської Федерації та її резидентів, а відтак і земельних ділянок. В контексті змін зауважуємо, що відповідно до частини першої статті 136 Господарського кодексу України право господарського відання є речовим правом суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законами. Відтак, у законопроекті, без визначення відповідної легітимної мети, закладається звуження концептуального підходу Закону про примусове вилучення щодо саме такого нерухомого майна як земельна ділянка. Оскільки право господарського відання поглинає право постійного користування, така законодавча пропозиція видається недоцільною.

Крім того, передбачений законопроектом підхід не матиме однозначного застосування, враховуючи, що Кабінет Міністрів України і на тепер має повноваження щодо передачі земельних ділянок певним суб'єктам на відповідному правовому титулі (включаючи право користування). Тобто, фактично Кабінет Міністрів України може вилучити із постійного користування попередньо передану земельну ділянку та передати її іншому суб'єкту. Відтак, пропонується зарегульованість може призводити до різного її тлумачення, а отже, і правозастосування, що не враховує вимог щодо правової визначеності як елемента верховенства права.

Ураховуючи викладене пропонуємо зміни до частини першої статті 4 Закону про примусове вилучення виключити із законопроекту.

4. Зауваження викликають і зміни, пропонувані до статті 147 Земельного кодексу України "Стаття 147. Примусове відчуження земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності". Так, назву цієї статті пропонується доповнити словами "примусове вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності", а саму статтю – частиною третьою, за змістом якої: "3. Примусове вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності здійснюється відповідно до Закону України" Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів".

В контексті цих змін зазначаємо, що нова назва статті 147 Земельного кодексу України та суть її частини третьої (у редакції законопроекту) спрямовані на регулювання загалом відносин щодо примусового вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, водночас, Закон про примусове вилучення має вузький предмет правового регулювання та визначає *правові*

засади примусового вилучення з мотивів суспільної необхідності (включаючи випадки, за яких це настійно вимагається військовою необхідністю) об'єктів права власності Російської Федерації як держави, яка почала повномасштабну війну проти України, та її резидентів. Відтак, констатуємо **неузгодженість положень законопроекту та Закону про примусове вилучення між собою, а також про неврахування правової позиції Конституційного Суду України**, оскільки нова частина третя статті 147 Земельного кодексу України не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації положень, як того вимагає принцип правової держави (Рішення від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001).

Тому пропонуємо частину третю статті 147 Земельного кодексу України викласти в такій редакції:

"3. Підстави та порядок примусового вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності визначаються законом".

5. У законопроекті (доповнення підпункту 9 пункту 27 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України новими реченнями) пропонується положення, згідно з яким орган місцевого самоврядування зобов'язаний повідомити про передачу права землекористування власників земельних ділянок, у тому числі, шляхом розміщення відповідного оголошення у *загальнодоступних місцях населених пунктів* за місцем розташування земельних ділянок. Проте, **законопроектом не розкривається зміст юридичної конструкції "загальнодоступні місця населених пунктів", а тому неможливо однозначно визначити такі місця, відтак існують різноманітні варіанти їх тлумачення органами місцевого самоврядування**, наприклад, громадська вбиральня населеного пункту також може вважатися загальнодоступним місцем. Отже, з метою дотримання вимог щодо правової визначеності як елемента верховенства права пропонуємо дати визначення юридичній конструкції "загальнодоступні місця населених пунктів".

6. Відповідно до положення підпункту 12 пункту 27 розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України (у редакції законопроекту) в силу закону встановлюється, що під час дії воєнного стану "функціонування Державного земельного кадастру вважається призупиненим" (абзац перший). Водночас, відповідно до абзаців другого і третього цього підпункту встановлюється, що "Рішення про відновлення або подальше призупинення функціонування Державного земельного кадастру приймається центральним орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин. Порядком ведення Державного земельного кадастру можуть встановлюватися обмеження щодо повноважень державних кадастрових реєстраторів, а також визначатися інші особливості ведення Державного земельного кадастру" (тобто Кабінетом Міністрів України). По-перше, зазначаємо, що **тут передбачається протилежна за змістом норма, колізія, яка нівелює зміст норми в абзаці першому**.

По-друге, законопроектом не визначаються підстави, умови і випадки, за яких центральним орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, приймається рішення про відновлення або подальше призупинення функціонування Державного земельного кадастру. Це положення свідчить про наявність незавершеного механізму регулювання суспільних відносин, чим порушується принцип правової визначеності (стаття 8 Конституції України), не враховується правова позиція Конституційного Суду України, оскільки не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації положень, як того вимагає принцип правової держави (Рішення від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001) і, як наслідок, – відсутній визначений спосіб здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень, що не відповідає також вимогам статті 19 Конституції України.

Аналогічне зауваження стосується положення нового абзацу пункту 28 розділу Х "Перехідні положення" Земельного кодексу України, згідно з яким "протягом 30 днів з дня відновлення функціонування Державного земельного кадастру власник, користувач земельної ділянки, цільове призначення якої було змінено в порядку, визначеному підпунктом 11 пункту 27 цього розділу, без внесення відомостей про це до Державного земельного кадастру, **зобов'язаний у порядку, визначеному Законом України "Про Державний земельний кадастр" подати заяву** про внесення таких відомостей до Державного земельного кадастру". Разом з тим, **в законопроекті не передбачається встановлення відповідальності для власників і користувачів земельних ділянок за порушення цієї вимоги.**

Крім того, у підпункті 10 і підпункті "б" підпункту 11 пункту 27 розділу Х "Перехідні положення" Земельного кодексу України, які йдуть раніше підпункту 12, в якому встановлюється факт призупинення під час дії воєнного стану в Україні функціонування Державного земельного кадастру, унормовуються випадки реалізації земельних відносин у цей період. Подібна **непослідовність викладення нормативного матеріалу** потребує відповідного доопрацювання з метою дотримання правил законодавчої техніки, згідно з якими структура законопроекту повинна забезпечувати послідовне логічне викладення нормативного матеріалу, його доступність для огляду та тим самим сприяти правильному його розумінню, а відтак, і застосуванню.

7. Слід також зауважити, що до тексту законопроекту, який підготовлений до розгляду в другому читанні, всупереч вимогам частини першої статті 116 Регламенту Верховної Ради України, **внесено зміни, які не були предметом розгляду** під час його прийняття Верховною Радою України в першому читанні (зокрема, зміни до статей 20 і 60 Земельного кодексу України, законів України "Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні", "Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів", "Про транспорт").

Узагальнюючий висновок: законопроект може бути прийнято в другому читанні з урахуванням висловлених зауважень.

Перший заступник керівника
Головного юридичного управління

А. Нижник



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Нижник Аркадій Іванович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000088C228001B669900
Дійсний до: 16.09.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/2-2022/75943 від 11.05.2022



882114