

ВИСНОВОК
на проект Закону України «Про внесення змін до Земельного
кодексу України та інших законодавчих актів щодо
удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері
земельних відносин»
(реєстр. № 2194 від 01.10.2019 р.)

У законопроекті, метою якого, як вказано у пояснювальній записці до нього, є, зокрема,

1. «реформування системи управління у сфері земельних відносин та зняття штучних обмежень господарської діяльності для спрощення доступу до земельних ресурсів населення та бізнесу, скасування зайвих дозволів та дублювання процедур перевірки документації із землеустрою;

2. запровадження незалежного контролю документації із землеустрою через громадську експертизу або рецензування» тощо, пропонується:

1) **скасувати вимоги щодо цільового використання** земель сільськогосподарського призначення, у тому числі й **заборону передачі таких земель у власність іноземцям** та прирівняним до них особам;

2) **виключити поняття «особливо цінні землі»;**

3) запровадити низку змін до повноважень органів державної влади та управління, місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади у сфері використання та охорони земель;

4) ввести визначення термінів «територія територіальної громади», «межа території територіальної громади»;

5) **ліквідувати самоврядний контроль у сфері використання та охорони земель;**

6) **скасувати державну експертизу землевпорядної документації**

7) тощо.

З цією метою **пропонується внести відповідні зміни до 28 законодавчих актів**, серед яких: Земельний (далі – ЗК України), Водний (далі – ВК України), Лісовий (далі – ЛК України), про адміністративні правопорушення кодекси України (далі – КУпАП), закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про

оренду землі», «Про оцінку земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону земель», «Про Державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності» та ін.

Проаналізувавши законопроект у межах наданого часу, Головне управління вважає за необхідне висловити щодо нього наступні зауваження і пропозиції, які вбачається доцільним врахувати при доопрацюванні проекту.

1.

Насамперед, звертаємо увагу на те, що **назва проекту не узгоджується із його змістом**.

Проект містить низку положень, які відповідно до його назви («Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»), не мають безпосереднього зв'язку із його предметом, а стосуються широкого спектра питань регулювання земельних відносин.

Це стосується, зокрема, питань визначення суб'єктів права власності на землю, змісту терміну «територія територіальної громади», регулювання особливо цінних земель, об'єктів природно-заповідного фонду, культурної спадщини, та ін., об'єднання яких у єдиному проекті виглядає штучним та у цілому перевантажує проект.

Вказане **ускладнює надання йому об'єктивної оцінки, а також суперечить усталеним правилам законодавчої техніки, згідно з якими у законі про внесення змін мають регулюватися близькі за своєю природою суспільні відносини**.

Вважаємо, що у разі необхідності удосконалення законодавства з окремих питань земельних відносин відповідні пропозиції доцільніше викласти як окремий законопроект.

2.

У пояснювальній записці до проекту, в обґрунтування законодавчих пропозицій, зазначається

- про наявність у ЗК України «ряду застарілих норм, які штучно обмежують доступ суспільства та бізнесу до землі»;

- такі обґрунтування базуються іноді на припущеннях (наприклад, те, що центральні органи виконавчої влади можуть бути очолені «недобросовісними особами», що призведе до різних негативних наслідків), а тому пропонується виключити із ЗК України та інших законодавчих актів низку чинних норм.

Проте, на думку управління, скасування законодавчих приписів, виходячи виключно з того, що вони не виконуються, чи ними зловживають, замість забезпечення їх виконання, в тому числі шляхом посилення відповідальності осіб, які їх не виконують або порушують, без об'єктивного аналізу щодо доцільності вказаних приписів призведе до погіршення ситуації в країні.

Звертаємо увагу на те, що законодавство у сфері охорони земель, особливо цінних та сільськогосподарських земель, має базуватись не на забезпеченні безперешкодного «доступу бізнесу до землі», як це пропонується у проекті, а на конституційних положеннях, відповідно до яких «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» (частина 1 статті 14 Основного Закону).

3.

Виходячи з цього, управління вважає, що виключення із статті 22 ЗК України частини 3, відповідно до якої землі сільськогосподарського призначення передаються у власність та надаються у користування лише для визначених осіб, пов'язаних із діяльністю у сільськогосподарській сфері, призведе до можливості надання вказаних земель різним суб'єктам та для будь-яких цілей, чим фактично скасовується цільове використання земель сільськогосподарського призначення, а також порушується визначений у статті 23 ЗК України принцип «пріоритетності земель сільськогосподарського призначення», який полягає в тому, що «землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання».

Це зауваження стосується також виключення із статті 22 ЗК України частини 5, відповідно до якої «землі сільськогосподарського призначення не можуть передаватися у власність іноземцям, особам без громадянства, іноземним юридичним особам та іноземним державам».

Вказана норма є підґрунтям захисту прав громадян України на заняття сільським господарством, захисту продовольчої та в цілому – національної безпеки України¹.

Теж саме слід сказати також й щодо інших законодавчих пропозицій, згідно із якими «послаблюються» вимоги до іноземців та осіб без громадянства щодо набуття ними права власності на земельні ділянки, як сільськогосподарського призначення, так і інших земель.

Це стосується, зокрема, нової редакції статті 82 ЗК України, згідно з якою «юридичні особи можуть набувати у власність земельні ділянки за цивільно-правовими договорами та на інших підставах, передбачених законом», замість чинної редакції, відповідно до якої такими особами є «юридичні особи (засновані громадянами України або юридичними особами України)»; виключення із частини 2 статті 81 ЗК України положення, відповідно до якого іноземці та особи без громадянства можуть набувати права власності лише на земельні ділянки несільськогосподарського призначення «в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності».

4.

У проекті пропонується виключити із ЗК України статті 150 «Особливо цінні землі та порядок припинення прав на них» та інші норми, що регулюють особливо цінні землі (пункт «г» частини 1 статті 6, частину 6 статті 20, чинні редакції статей 149 та 186).

Землі, які віднесено до особливо цінних відповідно до частини 1 статті 150 ЗК України, зокрема, **чорноземи високої якості** (пункт «а»), торфовища з глибиною залягання торфу більше одного метра і осушені незалежно від глибини (пункт «б»), землі, надані в постійне користування НВАО «Масандра» (пункт «в»), землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі історико-культурного призначення

¹ Звертаємо увагу суб'єктів права законодавчої ініціативи на негативний досвід Латвії, в якій після проголошення незалежності землі сільськогосподарського призначення перебували у вільному обігу. В результаті чого станом на 2017 рік в окремих регіонах Латвії більше ніж половина земель сільськогосподарського призначення належала іноземним компаніям, здебільшого зі шведським, датським та норвезьким походженням капіталів. Як наслідок, місцеві жителі почали орендувати землю, сусідню з їхніми домогосподарствами, у іноземних власників, які її не використовували як виробничу. Крім того, згідно офіційних даних Латвійського земельного фонду, з 2,3 млн га придатних до обробітку земель, використовується лише 1,56 млн га. Ця ситуація стала поштовхом для запровадження обмежуючих факторів на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення і має бути попереджувачим фактором і для запобігання аналогічних ситуацій в Україні.

Режим доступу: <https://agropolit.com/blog/325-obig-s-g-zemel--dosvid-latviyi-ta-pyat-paraleley-dlya-ukrayini>

(пункт «г»)) потребують підвищеного захисту, оскільки є найбільш вразливими для дії різного роду негативних факторів.

Як приклад, **внаслідок недостатнього захисту ґрунтів останнім часом спостерігається стала тенденція до погіршення їх родючості**, що негативно впливає на продовольчу безпеку України, а також знижує їх цінність та вартість. Крім цього, вказана законодавча ініціатива порушує частину 1 статті 14 Конституції України, згідно з якою **земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави**, та суперечить статті 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», згідно із частиною 1 якої «землі природно-заповідного фонду - це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду». Тому, віднесення таких земель до особливо цінних є правовим механізмом забезпечення підвищення рівня їх захисту, якому, на жаль, сьогодні не приділяється достатньо уваги. Скасування такого механізму, зокрема, виключення із ЗК України статті 150, яка надає їм статус особливих, є кроком до втрати вказаними землями їх цінності та значення.

Виключення із статті 20 ЗК України частини 6, яка регулює **особливості зміни цільового призначення особливо цінних земель, також створює правове підґрунтя для зниження рівня їх захисту та містить корупційні ризики**.

Це зауваження стосується також нової редакції статті 186 ЗК України, у якій, **на відміну від чинної, не передбачається здійснення стратегічної екологічної оцінки схем землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць** (абзац 3 частини 1 чинної редакції цієї статті); нової редакції пункту «і» частини 1 статті 211 ЗК України, в якій не передбачена відповідальність за «використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення ... без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь».

Адже такі проекти, відповідно до частини 1 статті 52 Закону України «Про землеустрій», розробляються «з метою організації сільськогосподарського виробництва і впорядкування сільськогосподарських угідь у межах землеволодінь та землекористувань для ефективного ведення сільськогосподарського виробництва, раціонального використання та охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища і покращання природних ландшафтів».

Зважаючи на те, що органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за економічний і соціальний розвиток відповідних територій, управління не підтримує **виключення із повноважень Київської і Севастопольської міських рад та сільських, селищних, міських рад «координацію діяльності місцевих органів земельних ресурсів»; «здійснення контролю за використанням і охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства» (зміни до статей 9 та 2 ЗК України).**

Це зауваження стосується і аналогічних змін до інших законів України, наприклад, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель» тощо, які стосуються повноважень щодо управління та контролю у сфері використання та охорони земель.

Доповнення пункту «а» частини 1 статті 8 ЗК України новим положенням, відповідно до якого до повноважень обласних рад у галузі земельних відносин на території області належатиме розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад «сіл, селищ, **міст області**», не відповідає частині 1 статті 133 Конституції України, у якій не передбачається такої адміністративно-територіальної одиниці, як «місто області».

Аналогічне зауваження стосується й змін до пункту «а» абзацу 1 частини 1 статті 10 ЗК України щодо використання у ньому терміну **«місто району»**.

У результаті виключення із абзацу 1 частини 1 статті 9 ЗК України слів «на їх території» створюється невизначеність щодо того, в межах якої території діятимуть Київська і Севастопольська міські ради у відповідній сфері. Аналогічне зауваження стосується й запропонованих у проекті змін до абзацу 1 частини 1 статті 10, абзацу 1 частини 1, абзацу 1 частини 2 статті 12 ЗК України.

У пункті «г» частини 1 статті 9 ЗК України слова «із земель комунальної власності» пропонується замінити словами «комунальної власності із постійного користування».

У результаті до відання Київської і Севастопольської міських рад у галузі земельних відносин належатиме «вилучення земельних ділянок комунальної власності із постійного користування», чим звужуються їх повноваження, оскільки ці органи не матимуть правового інструменту для

вилучення земельних ділянок комунальної власності, переданих в оренду, суборенду, на умовах суперфіцію чи емфітевзису, наприклад, у випадках порушення користувачем вимог законодавства щодо користування такими ділянками. Аналогічне зауваження стосується й змін до пункту «г» абзацу 1 частини 1 статті 12 ЗК України; пунктів «г», «д» частини 1 статті 9; пункту «г» абзацу 1 частини 1 статті 12 ЗК України.

6.

У чинній редакції, на думку управління, доцільно залишити назву «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин» (стаття 15¹ ЗК України), оскільки його перейменування, як пропонується проектом, на «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кадастрової діяльності та геопросторових даних», не відповідає визначеній у статті 2 ЗК України сфері регулювання «земельних відносин». Також відповідно до пункту 1 Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15, «Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, ... який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, ... в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів». Тому чинна загальна назва цього органу характеризує його повноваження відповідно до суспільних відносин, які регулюються ЗК України.

При цьому, підтримуючи ідею вилучення із повноважень зазначеного вище центрального органу виконавчої влади повноважень щодо «розпорядження землями державної власності в межах, визначених цим Кодексом» (чинний пункт «є¹» частини 1 статті 15¹ ЗК України), що було запроваджено у 2013 році і є невластивим для нього,

вважаємо **необґрунтованим** виключення із частини 1 цієї статті пункту «а», яким передбачається, зокрема, можливість «внесення ... пропозицій щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, регулювання земельних відносин».

Вважаємо, що саме це й відповідає завданням щодо реалізації державної політики у цій сфері.

Аналогічне зауваження є актуальним і щодо змін до пункту «б» цієї ж частини статті 15¹ ЗК України.

7.

Звертаємо увагу на те, що обмеження розміру земельної ділянки, «що надається громадянину в оренду для городництва» («не може перевищувати 0,6 гектара») у змінах до частини 2 статті 36 ЗК України виглядають неправомірними, оскільки ні ЗК України, ні Закон України «Про оренду землі» не передбачають обмежень щодо оренди землі у цілому.

Окрім того, незрозуміло, яким чином буде діяти таке обмеження до тих громадян, які вже орендують земельні ділянки для городництва площею, більшою, ніж 0,6 га.

8.

Також звертаємо увагу на те, що частина 1 нової редакції статті 106 ЗК України, відповідно до якої «спосіб закріплення спільних меж між земельними ділянками визначається за згодою власників цих земельних ділянок; витрати на встановлення суміжних меж несуть власники земельних ділянок у рівних частинах, якщо інше не встановлено угодою між ними», не узгоджується із новою частиною 3 цієї ж статті, згідно з якою «власник земельної ділянки, землекористувач має право вимагати від власника суміжної земельної ділянки сприяння у встановленні спільних меж, а також встановлення або відновлення межових знаків у випадках, якщо вони відсутні, зникли, перемістились або стали невиразними».

При цьому частини 2 та 4 нової редакції вказаної статті дублюють зміст одна одної.

Зокрема, відповідно до частини 2 «межевими знаками можуть бути природні та штучні споруди і рубежі (річки, струмки, канали, лісосмуги, рослинні смуги, дерева, стежки, рівчаки, канали, стіни, паркани, огорожі, шляхові споруди, бетонні або металеві стовпи, плити, моноліти, камені, буї, інші споруди і рубежі), що збігаються із межею земельної ділянки або спеціально встановлюються на ній. Межові знаки на водних об'єктах не встановлюються». Відповідно ж до частини 4 «у разі, якщо межі земельних ділянок в натурі (на місцевості) збігаються з природними та штучними лінійними спорудами і рубежами (річками, струмками, каналами, лісосмугами, рослинними смугами, шляхами, стежками, рівчаками, каналами, стінами, шляховими спорудами, парканами, огорожами, фасадами будівель та іншими лінійними спорудами і рубежами тощо), а

також раніше встановленими межами сформованих земельних ділянок, межові знаки можуть не встановлюватися».

Крім того, слово «можуть» передбачає наявність вибору, що порушує такий принцип законодавчої техніки як однозначність правового регулювання відповідних суспільних відносин і ускладнює застосування відповідних правових приписів на практиці.

9.

У проекті пропонується виключити із статті 118 ЗК України частину 8, згідно з якою «проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки погоджується в порядку, встановленому статтею 186-1 цього Кодексу», а також і саму статтю 186-1.

Вважаємо це необґрунтованим, адже згідно з вказаними проектами землеустрою формуються нові земельні ділянки та змінюється цільове призначення існуючих земельних ділянок (частина 1 статті 50 Закону України «Про землеустрій»), що впливатиме на умови подальшого користування ними.

Аналогічне зауваження стосується й виключення із статті 123 частини 4, змін, які вносяться до статті 186 (в частині виключення деяких норм щодо погодження) документацій із землеустрою) ЗК України, а також виключення із частини 5 статті 45 Закону України «Про землеустрій» пункту «ї».

10.

Відповідно до нового пункту 6-1 розділу Х «Перехідні положення» ЗК України» «громадяни, яким належить право постійного користування, право довічного успадкованого володіння земельними ділянками державної та комунальної власності, призначеними для ведення селянського (фермерського) господарства, а також орендарі земельних ділянок, які набули право оренди землі шляхом переоформлення права постійного користування щодо зазначених земельних ділянок, мають право на викуп таких земельних ділянок у власність з розстрочкою платежу до 5 років за ціною, яка дорівнює нормативній грошовій оцінці таких земельних ділянок, без проведення земельних торгів».

Звертаємо увагу на те, що орендарями земельних ділянок, які набули право оренди земельних ділянок шляхом переоформлення права постійного користування земельних ділянок, можуть бути не лише громадяни, а і юридичні особи.

Право постійного користування набувалось на підставі ЗК України від 1990 року, згідно зі статтею 7 якого до таких суб'єктів були віднесені сільськогосподарські підприємства і організації (абзац 3 частини 5 вказаної статті).

Тому вказана законодавча ініціатива створює нерівні умови для юридичних осіб, яким земельні ділянки були передані в постійне користування і які не встигли переоформити право оренди на них, порівняно з тими, хто вже набув право оренди на такі земельні ділянки.

11.

У проекті пропонується ліквідувати самоврядний контроль як один із видів контролю і надати посадовим особам органів місцевого самоврядування повноваження із здійснення державного контролю.

Зокрема, виконавчим органам сільських, селищних, міських рад пропонується надати право здійснення державного контролю за використанням та охороною земель (п. «б» нової частини 2 статті 9, стаття 188 ЗК України, пп. 10 пункту «б» частини 1 статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статті 12, 19 Закону України «Про охорону земель», статті 5, 61 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» тощо).

Проте така пропозиція не узгоджується,

- по-перше, із положеннями статей 6 та 7 Конституції України, із яких випливає, що діяльність органів державної влади інституційно та функціонально відокремлена від діяльності органів місцевого самоврядування, тобто від діяльності територіальної громади, яка реалізує своє право «як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» (частина 3 статті 140 Конституції України).

- По-друге, зазначені органи не можуть здійснювати «державний» контроль, оскільки назва такого контролю формується від органу, який його здійснює - державного органу, а не місцевого самоврядування.

Останній має здійснювати самоврядний чи інший загальний контроль, тобто у проекті відбувається підміна базових понять у цій сфері.

Окрім того, на думку управління, органи місцевого самоврядування компетентніше вирішують питання місцевого рівня, але в окремих

випадках можуть дотримуватись загальнонаціональних інтересів не повною мірою, що негативно позначиться на екологічній ситуації у державі.

Тому функція здійснення державного контролю за використанням та охороною земель має залишитись державною функцією і здійснюватися відповідними органами державної влади.

Аналогічні зауваження стосуються пропозиції про виключення із ЗК України (стаття 189) та Закону України «Про охорону земель» (стаття 20) положень про самоврядний контроль.

У положеннях проекту не враховано, що органи місцевого самоврядування за характером повноважень є органами загальної компетенції і відповідно суб'єктом загальної контрольної діяльності.

На наш погляд, використаний у відповідних чинних нормах підхід, за яким органи місцевого самоврядування здійснюють самоврядний контроль за використанням і охороною земель, є більш коректним та обґрунтованим.

Слід зазначити, що відповідно до частин 3 та 4 статті 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Однак, у таких випадках органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам, чого не передбачено у проекті, зокрема, у змінах до статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У новій редакції частини 1 статті 188 ЗК України визначається, що «виконавчі органи сільських, селищних та міських рад набувають установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю».

Проте, на думку управління, вирішення цих питань не повинно залежати від волевиявлення місцевої ради, а повинно мати імперативний характер на території всієї України.

Аналогічне зауваження стосується також відповідних змін до статей 9, 12, частини 1 статті 19 Закону України «Про охорону земель»; частини 1 статті 5, частини 3 статті 61 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»; пункту 34¹ частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

На думку управління, некоректними також видаються пропозиції проекту щодо призначення, сільськими, селищними, міськими радами

державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель відповідних рад (частина 4 статті 61, стаття 10 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»), оскільки посадові і службові особи органів державної влади не можуть призначатися органами місцевого самоврядування.

12.

Щодо здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель «громадськими інспекторами з контролю за використанням та охороною земель», «призначеними сільськими, селищними і міськими радами» (частина 1 нової редакції статті 190 ЗК України, частина 1 статті 21 Закону України «Про охорону земель»), то статус таких інспекторів має бути визначений детальніше з урахуванням, зокрема, того, що у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не передбачено залучення громадськості, в тому числі громадських інспекторів, до служби в органах місцевого самоврядування.

Досить сумнівною є ідея покладення на суб'єктів, які реалізують громадський контроль, зокрема, «громадських інспекторів з контролю за використанням та охороною земель», а також «громадських інспекторів з охорони довкілля» функцій суб'єкта владних повноважень, а саме: складати протоколи про адміністративні правопорушення (зміни до статті 255 КУпАП).

Адже громадський контроль, насамперед, відрізняється від державного відсутністю владних повноважень.

13.

Викликають зауваження положення запропонованих редакцій статей 6, 61 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», в яких визначаються повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних та міських рад із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, збереженням родючості ґрунтів, дотриманням вимог законодавства України у сфері землеустрою.

Аналіз змісту вказаних статей дає підстави стверджувати про наявність дублювання більшості повноважень державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування між собою, що створюватиме труднощі в

розмежуванні функцій вказаних суб'єктів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель.

Крім цього, при перенесенні запропонованих повноважень з компетенції Держгеокадастру, який на сьогодні реалізує більшість перерахованих функцій (пункт 4 Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15), до компетенції державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, частина їх, зокрема, «видача дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок», «участь у розробленні нормативно-правових актів з питань державного контролю за використанням та охороною земель», «організація та проведення моніторингу земель, а також ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення» та ін. (п. п. «г», «д», «й» статті 6; частина 2 статті 61) залишилися поза компетенцією вказаних органів.

14.

Вважаємо, що статтю 87 ВК України слід залишити у чинній редакції, згідно з якою контроль за створенням водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також за додержанням режиму використання їх територій здійснюється виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, а натомість пропонується покласти ці функції на «органи, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель відповідно до закону», що може призвести до послаблення контролю в сфері водоохоронних зон, так як із запропонованого положення чітко не зрозуміло, що це за органи.

Річ у тому, що відповідно до Закону України «Про екологічну мережу України» (пункт «б» частини 1 статті 5) водоохоронні зони відносяться до структурних елементів екомережі, тобто є територіями, що підлягають особливій охороні, за збереженням та використанням яких державний нагляд (контроль) здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (частина 1 статті 23 цього Закону).

Так само у чинній редакції має залишитись і абзац 8 статті 142 ЗК України щодо державного контролю за установленням та використанням водоохоронних зон і прибережних захисних смуг (останні є складовими частинами перших), а також додержанням режиму використання їх територій.

15.

У пункті 2 розділу II «Прикінцеві положення» проекту пропонується «визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації», а також виключити положення про цю експертизу із інших законодавчих актів (наприклад, із частини 9 статті 118, частин 6 - 9 статті 123 ЗК України, частини 2 статті 14 Закону України «Про меліорацію земель», статті 8 Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», частини 3 статті 5 Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» тощо).

Вважаємо, що скасування інституту державної експертизи землепорядної документації може призвести до певних негативних наслідків.

Адже така експертиза забезпечує перевірку, аналіз та оцінку об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам.

У свою чергу, підготовка обґрунтованих висновків є основою для прийняття правомірних рішень стосовно відповідних об'єктів. Можна погодитись, що цей загальний перелік відповідних експертиз, передбачений чинним законодавством, має бути скорочений, але її повна ліквідація не виглядає обґрунтованою.

Зокрема, вважаємо, що обов'язковій державній експертизі мають підлягати проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок особливо цінних земель, земель лісгосподарського призначення, а також земель водного фонду, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення та ін.

16.

У проекті пропонується викласти в новій редакції абзац 3 частини 2 статті 5 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну

діяльність», де серед суб'єктів топографо-геодезичної і картографічної діяльності визначаються – «юридичні та фізичні особи, які володіють необхідним технічним та технологічним забезпеченням та у складі яких за основним місцем роботи є особа, що має вищу освіту у галузі геодезії та/або землеустрою.», та виключити статті 5¹, 5² із зазначеного Закону.

Запропонованими змінами скасовується низка важливих законодавчих вимог, а саме: про обов'язкову наявність у складі юридичних та фізичних осіб за основним місцем, як суб'єктів топографо-геодезичної і картографічної діяльності, сертифікованого інженер-геодезиста; право на зайняття професійною топографо-геодезичною і картографічною діяльністю виключно особами, які мають вищу освіту за спеціальностями та кваліфікаціями у галузі геодезії; сертифікацію інженерів-геодезистів; відповідальність сертифікованих інженер-геодезистів за якість результатів топографо-геодезичних і картографічних робіт, інше.

Вважаємо, що запропоновані зміни можуть призвести до погіршення якості виконання топографо-геодезичних та картографічних робіт, що матиме негативні наслідки особливо в сфері **містобудівної діяльності**, де також застосовуються відповідні роботи, а, як наслідок, для життя та здоров'я, безпеки людей. Згідно із статтею 13 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» до топографо-геодезичних і картографічних робіт спеціального призначення належать: роботи із топографо-геодезичного і картографічного забезпечення кадастрової діяльності; роботи із топографо-геодезичного і картографічного забезпечення містобудівної діяльності; ін.

Крім того, **запропоновані зміни суперечать статті 38 Закону України «Про Державний земельний кадастр» та статті 14 Закону України «Про землеустрій»**, які зберігають положення про **Державний реєстр** сертифікованих інженерів-геодезистів та сертифікацію інженерів-геодезистів.

До того, ж **положення законопроекту не узгоджуються і між собою в питанні сертифікації інженерів-геодезистів**, так як, незважаючи на те, що в проекті скасовуються сертифікація інженерів-геодезистів (виключення статей 5¹, 5² із Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»), у змінах до частини 8 статті 66 Закону України «Про землеустрій» встановлюється, що до складу Кваліфікаційної комісії із підвищення кваліфікації сертифікованих інженерів-землевпорядників «включаються п'ять висококваліфікованих сертифікованих інженерів-

землевпорядників та/або сертифікованих інженерів-геодезистів, які делегуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кадастрової діяльності та геопросторових даних, п'ять висококваліфікованих сертифікованих інженерів-землевпорядників та/або сертифікованих інженерів-геодезистів, які делегуються вищими навчальними закладами, що мають у своїй структурі факультети землевпорядного або геодезичного профілю та здійснюють підготовку фахівців у галузі знань геодезії та землеустрою, ... ».

Щодо терміну «висококваліфікованих сертифікованих інженерів-землевпорядників та/або сертифікованих інженерів-геодезистів», які згідно із запропонованими змінами до частини 8 статті 66 Закону України «Про землеустрій» включаються до складу вище зазначеної Кваліфікаційної комісії, то управління звертає увагу на те, що в проекті не визначені критерії «високої кваліфікації», а тому така характеристика є оціночною, що ускладнить її належну реалізацію.

Вважаємо, що запропоновані у змінах до статті 24 Закону України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» особливості страхування відповідної діяльності мають бути узгоджені з положеннями частини 2 статті 7 Закону України «Про страхування», згідно з якою у законі, яким запроваджується окремий вид обов'язкового страхування, може бути визначено лише порядок та правила його проведення, форми типового договору, особливі умови ліцензування обов'язкового страхування, розміри страхових сум та максимальні розміри страхових тарифів або методику актуарних розрахунків.

17.

Вважаємо, що запровадження нового терміну **«територія територіальної громади»** як «території, у межах якої територіальна громада села, селища, міста реалізує свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України» (зміни до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), є необґрунтованим, перш за все, **з точки зору його невідповідності Конституції України.**

Це пояснюється тим, що згідно із частиною 1 статті 140 Конституції України **«територіальна громада» є об'єднанням жителів села чи добровільним об'єднанням у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, а тому не може розглядатися як територія.**

Поняття території, в першу чергу, має надати можливість визначити її місцезнаходження та межі на місцевості, в яких певна рада виконуватиме свої повноваження.

Крім того, у даному визначенні порушується одне із основних правил дефініції, відповідно до якого терміни не можуть визначатися один через одного (територія – це територія), а за допомогою іншого формулювання.

До того ж визначення цього питання не є предметом земельного законодавства.

18.

Головне управління не вбачає потреби у викладенні у новій редакції абзацу 9 частини 1 статті 1 Закону України «Про землеустрій», у якій поняття **«межування земель»** замінюється поняттям **«межа території територіальної громади»**, адже ці два терміни характеризують різні правові явища.

Водночас звертаємо увагу на те, що відповідно до пункту «в» частини 1 статті 2 цього ж Закону землеустрій забезпечує «встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць ...», які є більш широкою категорією та охоплюють території різних територіальних громад, а саме сіл, селищ, міст тощо (стаття 133 Конституції України).

Тому доцільніше було б закріпити в цьому Законі поняття **«межа адміністративно-територіальної одиниці»**.

Аналогічне зауваження стосується й нового пункту «б¹», яким доповнюється частина 2 статті 25, та статті 46¹, якою доповнюється цей Закон, згідно з якими перелік документації із землеустрою доповнюється «проектом землеустрою щодо встановлення (зміни) меж територій територіальних громад»; нового абзацу 6 частини 1 статті 10, нової статті 13¹, змін до частини 8 статті 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр».

Відповідно до другого речення нової частини 1 статті 25 Закону України «Про землеустрій» «затверджена документація із землеустрою є публічною та загальнодоступною».

Таке положення має бути узгодженим із новою редакцією частини 3 статті 33 Закону України «Про землеустрій», згідно з якою «доступ до документів Державного фонду документації із землеустрою та оцінки земель надається центральним органом виконавчої влади, що реалізує

державну політику у сфері земельних відносин, усім зацікавленим юридичним та фізичним особам у порядку, визначеному Законом України «Про доступ до публічної інформації»».

Зокрема, згідно з частиною 2 статті 5 цього Закону, «персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою».

Пункт «е» частини 2 статті 49 Закону України «Про землеустрій» пропонується викласти в новій редакції, згідно з якою до складу проектів землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій включатимуться «матеріали розрахунку нормативної грошової оцінки і розміру земельної частки (паю) в умовних кадастрових гектарах».

Таке положення суперечить, зокрема, частині 4 статті 5 Закону України «Про оцінку земель», згідно з якою **нормативна оцінка** є грошовою, а тому розраховується у грошовому вимірі, а не в кадастрових гектарах.

В умовних кадастрових гектарах розраховується **економічна оцінка** земель.

Крім того, нормативна грошова оцінка проводиться щодо земельних ділянок, а не земельних часток (паїв). Тому слід залишити у дії чинні положення, згідно з якими до складу зазначених проектів землеустрою включаються «матеріали розрахунку вартості і розмір земельної частки (паю) в умовних кадастрових гектарах».

Змінами до частини 2 статті 50 «Проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок» Закону України «Про землеустрій» **скорочується вичерпний перелік документів, які включаються до його складу.**

Вважаємо, що деякі документи є важливими, а їх виключення матиме негативні наслідки, а тому вони мають додаватись до таких проектів.

Мова йде про: «розрахунок розміру втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва (у випадках, передбачених законом)» (абзац 11), «розрахунок розміру збитків власників землі та землекористувачів (у випадках, передбачених законом)» (абзац 12), «перелік обмежень у використанні земельних ділянок» (абзац 15). Аналогічне зауваження стосується й виключення пункту «е» із частини 1 статті 56 Закону України «Про землеустрій».

У змінах до частини 1 статті 12 та частини 3 статті 13 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» передбачається, що Державний реєстр речових прав має містити відомості про ціну (вартість) нерухомого майна та речових прав на нього чи розмір плати за користування нерухомим майном за відповідними правочинами.

На нашу думку, ця пропозиція є недоцільною, оскільки з урахуванням поточної цінової динаміки на ринку вартість нерухомого майна постійно змінюється та відповідно до статті 3 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» визначається на певну дату та відповідно до поставленої мети.

Крім того, вартість майна може визначатися в звіті про оціночну вартість чи ціні договору, при цьому її значення може відрізнятися.

Зауважимо й те, що у проекті не визначено про яку ціну (вартість) нерухомого майна йдеться та яку необхідно вказувати.

Адже в залежності від об'єкта, мети та цілі оцінювання інформація про вартість майна зазначається в звіті про оцінку майна, акті оцінки майна (у випадках самостійного проведення оцінки майна органом державної влади або органом місцевого самоврядування складається акт оцінки майна) (стаття 3 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні») або нею є ціна в договорі, яка визначена сторонами. Щодо земельної ділянки, її вартість може бути визначена шляхом експертної чи нормативно грошової оцінки (стаття 5 Закону України «Про оцінку земель») у звіті про оцінку майна або також в договорі.

До того ж включення цієї інформації до Реєстру може сприяти зростанню зловживань та корупційних правопорушень у цій сфері.

Вищенаведене також не корелюється з новим пунктом 4 частини 3 статті 13 Закону, відповідно до якого у разі відсутності у документах, поданих для державної реєстрації прав, відповідних відомостей про ціну (вартість), такі відомості не вносяться та додаткові документи не вимагаються.

Редакційно невдалим є також положення нового пункту 12¹ частини 3 статті 7 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», згідно з яким «програмне забезпечення Єдиного державного реєстру повинно забезпечувати інформаційну взаємодію між Державним земельним кадастром, Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, Єдиним

державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, Державним реєстром актів цивільного стану громадян з метою одержання інформації про сукупну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власності однієї особи та пов'язаних осіб і розташованих в межах однієї області, Автономної Республіки Крим та в межах України».

Адже, створюється враження, що інформацію щодо сукупної площі земельних ділянок сільськогосподарського призначення можна буде отримати з Державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань або з Державного реєстру актів цивільного стану громадян.

З огляду на це вважаємо, що новелу щодо використання інформації про сукупну площу земельних ділянок або визначення пов'язаності осіб доцільно виділити й викласти у вигляді окремого пункту.

Також доцільно в окремому пункті визначитися щодо порядку та умов інформаційної взаємодії між цими реєстрами.

Аналогічне зауваження стосується також запропонованих змін до статті 33 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та нової частини 8 статті 11 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану».

20.

Проект вимагає техніко-юридичного та редакційного доопрацювання. Насамперед варто вказати, що він не відповідає правилам законодавчої техніки, відповідно до яких у законі про внесення змін у хронологічному порядку спочатку розташовуються зміни до кодексів, а потім – зміни до законів. Отже, у пункті 1 розділу I проекту мають бути розташовані зміни до КУПАП, у пункті 2 – до ЛК України, у пункті 3 – до ВК України і т.д.. Крім цього, у Законі України «Про землеустрій» частини статей (наприклад, статей 54, 55 та ін.) називаються абзацами. Частину 5 статті 63 цього ж Закону пропонується викласти в новій редакції, проте саме запропонована редакція вже закріплена в чинній нормі.

*Перший заступник керівника
Головного управління*

С.О. Гудзинський

Вик.: С.В. Кузнєцова, Я.О. Салміна, М.Л. Муравська, І.Й. Снігур, Е.В. Вальковський,

O.B. Куцiнак