



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

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

До реєстр. № 2194
(повторне друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ
до проекту Закону України
"Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо удосконалення системи управління та дерегуляції
у сфері земельних відносин"
(реєстраційний № 2194)

У Головному юридичному управлінні здійснено юридичну експертизу підготовленого **до повторного другого читання** Комітетом Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики однойменного законопроекту.

За наслідками експертизи варто зазначити, що концепція цього проекту аналогічна концепції проекту, який опрацьовувався у Головному юридичному управлінні до другого читання. При цьому текст зазначеного проекту суттєво не відрізняється від тексту проекту, підготовленого Комітетом до другого читання, відтак, значна частина попередніх зауважень Головного управління до цього проекту також залишається актуальною.

Так, незважаючи на те, що проект, як це впливає з пояснювальної записки до нього, направлений на "реформування системи управління у сфері земельних відносин та зняття штучних обмежень господарської діяльності для спрощення доступу до земельних ресурсів населення та бізнесу", низка його положень не відповідає Конституції України, не узгоджується із законами України, не враховує правові позиції Конституційного Суду України та практику Європейського суду з прав людини.

Насамперед викликає зауваження пропонована проектом концепція "удосконалення системи державного управління, контролю і нагляду у сфері використання та охорони земель, збереження родючості ґрунтів, дотримання вимог законодавства у сфері земельних відносин".

В цьому контексті звертаємо увагу, що пропонована концепція істотно відрізняється від концепції, підтриманої Верховною Радою України під час прийняття проекту у першому читанні 14 листопада 2019 року.

Так, за новопропонованою концепцією проекту передбачається збереження існуючої натеper моделі системи державного управління, контролю і нагляду у сфері використання та охорони земель, збереження родючості ґрунтів, дотримання вимог законодавства у сфері земельних відносин, відповідно до якої у Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру зберігаються функції державного управління та державного контролю за реалізацією державного управління у цій галузі (в тому числі щодо земель і земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, якими вона на тепер розпоряджається відповідно до Земельного кодексу України), а також залишається дублювання повноважень щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру та Державною екологічною інспекцією України (нова редакція пункту "е", чинний пункт "є¹" статті 15¹, нова редакція частини першої статті 188 Земельного кодексу України, зміни до частини першої статті 242¹, доповнення новою статтею 242² Кодексу України про адміністративні правопорушення, зміни до статті 19 Закону України "Про охорону земель", частини першої статті 5 Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель"). Також у Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру залишаються чинні повноваження щодо ведення та адміністрування Державного земельного кадастру, державної реєстрації земельних ділянок, обмежень у їх використанні, надання витягів із Державного земельного кадастру про земельні ділянки, регулювання у сфері землеустрою та оцінки земель, топографо-геодезичної діяльності, ведення фонду землевпорядної документації та ін.

За такої концепції проекту для розгляду парламентом у повторному другому читанні пропонується проект закону, що допускає концентрацію в одного і того ж суб'єкта владних повноважень управлінських, контрольних та наглядових повноважень із збереженням існуючої натеper моделі державного управління і регулювання у сфері земельних відносин.

Разом із цим проектом передбачено віднести "здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених законом" до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а в законодавче поле вводиться новація із запровадження у виконавчих комітетах сільських, селищних та міських рад "інституту державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель сільських, селищних та міських рад", якому надається право розглядати справи про адміністративні правопорушення від імені виконавчих комітетів (виконавчих органів) сільських, селищних, міських рад та накладати адміністративні стягнення за такі правопорушення. При цьому виконавчі органи місцевих рад здійснюватимуть зазначене повноваження лише у разі прийняття сільськими, селищними, міськими радами відповідних рішень та інформуватимуть центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, про своє рішення (новий пункт 34¹ частини першої статті 26, нові редакції підпунктів 1 і 10 пункту "б" частини першої статті 33 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", частини третя – п'ята нової статті 6¹ Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель", абзац другий нової редакції частини першої статті 188 Земельного кодексу України (далі – ЗК України).

Водночас, положеннями статті 6 Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" (у редакції проекту) передбачається, що державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин та визначаються повноваження цього органу. Відповідно ж до частини шостої статті 6¹ названого вище Закону (в редакції проекту) "у разі якщо сільські, селищні, міські ради не прийняли рішення про здійснення державного контролю за використанням та охороною земель та не забезпечили призначення державних інспекторів відповідних рад, повноваження рад у цій сфері виконує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, до прийняття радами в установленому цим Законом порядку рішення про виконання радами повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель".

Таким чином, пропонується повноваження центрального органу виконавчої влади поставити в залежність від рішень представницьких органів місцевого самоврядування.

Відтак, передбачений проектом законодавчий підхід з реалізації пропонованої концепції, на нашу думку, є неприйнятним, а пропонована модель здійснення управління у сфері земельних відносин:

не відповідає статті 1 Конституції України, відповідно до якої Україна є правовою державою, конституційній моделі організації влади (статті 5 – 7, 19, 120, 143 розділ XI Конституції України);

порушує закладену Конституцією України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" логіку формування повноважень місцевих рад, оскільки за Конституцією України 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 третя статті 140);

не містить належних правових механізмів її реалізації, зокрема щодо фінансування у повному обсязі державою делегованих нею органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, що також не відповідає принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України). Відповідно до Конституції України органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади; держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності; органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (частини третя і четверта статті 143) та діють виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Відповідно до статті 67 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" держава фінансово забезпечує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі; рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів; вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів;

не враховує принципи державного нагляду (контролю), встановлені статтею 3 Закону України "Про основні засади державного нагляду

(контролю) у сфері господарської діяльності" щодо об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю).

II. Щодо інших положень проекту, які викликають низку наступних зауважень.

1. Зауваження щодо положень проекту, що стосуються правового режиму власності та користування земельними ділянками

1.

Наголошуємо про нівелювання норм Основного Закону Держави в частині зміни підходу до набуття у власність іноземцю, особі без громадянства чи іноземній юридичній особі земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Так, 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).

Цивільний кодекс України (далі-ЦК України) так само передбачає особливий охоронний статус землі з боку держави (частина перша статті 373). При цьому у наведених статтях Конституції України та Кодексу йдеться про всю землю без будь-якого її поділу на категорії чи за цільовим призначенням. На виконання наведеної норми Основного Закону Держави натеper на рівні актів цивільного та земельного законодавства передбачено обмежену оборотоздатність землі як об'єкта цивільних прав.

Так, відповідно до частин другої та третьої статті 374 ЦК України "іноземці, особи без громадянства можуть набувати право власності на землю (земельні ділянки) відповідно до закону. Іноземні юридичні особи, іноземні держави та міжнародні організації можуть бути суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку) у випадках, встановлених законом". Таким чином, цивільним законодавством передбачено, що для відносин набуття права власності певними суб'єктами слід застосовувати принцип "дозволено тільки те, що прямо передбачено законом". Відтак, обмежена оборотоздатність землі обумовлюється її особливим статусом. Водночас окремі положення проекту спрямовані на полегшення доступу іноземців, осіб без громадянства чи іноземних юридичних осіб до набуття у власність земельних ділянок і фактично призводять до декларативності законодавчого положення про заборону цим особам отримувати у власність "de facto" землю "сільськогосподарського призначення".

Проектом пропонується частину третю статті 20 ЗК України викласти в новій редакції, яка не міститиме норми, згідно з якою "проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки погоджується в порядку, встановленому статтею 186¹ цього Кодексу". При цьому статтю 186¹ ЗК України, яка натеper визначає "повноваження органів виконавчої влади в частині погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок", пропонується виключити.

Таким чином, власник земельної ділянки приватної форми власності зможе без погодження з уповноваженим органом виконавчої влади самотійно змінити будь-яке цільове призначення земельної ділянки.

У цьому випадку власник земельної ділянки зможе змінити цільове призначення земельної ділянки сільськогосподарського призначення на несільськогосподарське призначення і відчужити таку ділянку іноземцю, особі без громадянства чи іноземній юридичній особі (у разі розміщення земельної ділянки за межами населеного пункту – необхідно буде спочатку передати земельну ділянку в користування іноземцю, особі без громадянства чи іноземній юридичній особі, яка розмістить об'єкт нерухомого майна та зареєструє на нього право власності). Своєю чергою іноземець, особа без громадянства чи іноземна юридична особа набуде у власність фактично земельну ділянку "сільськогосподарського призначення" і зможе її використовувати для сільськогосподарських потреб. При цьому позбавити її права власності за нецільове використання буде неможливо з огляду на положення частини четвертої статті 41 Конституції України. Таким чином, створюється механізм, за якого норми статті 130 ЗК України щодо

обмеження перебування у власності іноземців, осіб без громадянства чи іноземних юридичних осіб земельних ділянок сільськогосподарського призначення матимуть декларативний характер.

Крім того, проектом пропонується виключити частину третю статті 22 ЗК України, якою визначаються суб'єкти та мета передачі у власність чи користування земель сільськогосподарського призначення. Проте положення цієї частини статті натеper конкретизують частину першу статті 22 ЗК України та розвивають ідею, закладену в ній. Відтак, положення статті 23 ЗК України щодо пріоритетності використання земель сільськогосподарського призначення саме для сільськогосподарських потреб, фактично знівелюється у зв'язку з відсутністю конкретизації суб'єктів та мети використання таких земель. Тобто законодавчо визначена "пріоритетність" використання земель сільськогосподарського призначення матиме декларативний характер. Водночас, у разі прийняття вказаних змін, створиться можливість для отримання цих земель незалежно від мети їх подальшого використання. А це не узгоджується з частиною першою статті 14 Конституції України, згідно з якою "земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави".

Таким чином, проект створює можливість для неоднозначного правового регулювання та не виконує вимог щодо чіткості та ясності правової норми, чим не враховує вимог щодо правової визначеності як елементу верховенства права (стаття 8 Конституції України), і про недопущення чого неодноразово наголошував Конституційний Суд України.

Це також може призвести до неконтрольованого використання земель сільськогосподарського призначення і як наслідок – порушення частини сьомої статті 41 Конституції України, згідно з якою "використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі".

2.

Проектом пропонується частину першу статті 36 ЗК України доповнити абзацом другим, згідно з яким "площа земельної ділянки, що надається громадянину в оренду для городництва, не може перевищувати 0,6 гектара". Однак на тепер відсутні будь-які обмеження для цих осіб щодо площі орендованої земельної ділянки для городництва. Як наслідок, пропозиція проекту звужує обсяг існуючих прав фізичних осіб, чим порушує

закріплений у Основному Законі України принцип поваги і непорушності прав і свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави; конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватись від обмеження загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав.

Про недопущення порушення цих прав неодноразово у своїх рішеннях зазначав єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України, виходячи з того, що скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація; звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням; у традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку; обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними; загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005); при ухваленні нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод людини, якщо таке звуження призводить до порушення їх сутності (абзац десятий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 22 травня 2018 року № 5-р/2018).

3.

Проектом пропонується у частині шостій статті 79¹ ЗК України визначити, що "поділ, об'єднання земельної ділянки, що перебуває у користуванні, здійснюються за згодою землекористувача, заставодержателя". При цьому передбачається нотаріальне засвідчення справжності підпису на такій згоді. Однак, таке нововведення призводить до обмеження прав власника щодо розпорядження його майном. Тобто особа, якій належить така правомочність як "користування" – фактично зможе на власний розсуд забороняти власнику розпоряджатися своїм майном. Проте за змістом частини першої статті 316 ЦК України "правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб". Водночас, згідно з частинами першою та другою статті 319 ЦК України "власник володіє, користується,

розпоряджається своїм майном на власний розсуд. Власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону". А відповідно до частини першої статті 321 ЦК України "право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні". Таким чином, законодавча пропозиція щодо заборони власнику розпорядження своїм майном внаслідок фактичного надання права такої заборони особі, яка має обмежене право щодо користування майном власника суперечить нормам основного акта цивільного законодавства України та не відповідає положенню частини четвертої та сьомої статті 41 Конституції України, згідно з якими "право приватної власності є непорушним" та "використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі". Крім того, наведене положення так само не враховує вимог частини третьої статті 22 Конституції України щодо недопущення звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів.

Аналогічні зауваження, а також суперечність з іншими нормами цивільного та земельного законодавства викликають і положення нової редакції частини п'ятої статті 93 ЗК України, за якими "право користування (оренда, емфітевзис) земельною ділянкою сільськогосподарського призначення може відчужуватися, передаватися у заставу її користувачем без погодження із власником такої земельної ділянки, крім випадків, визначених законом. Відчуження, застава права користування земельною ділянкою здійснюється за письмовим договором між її користувачем та особою, на користь якої здійснюються відчуження, або на користь якої передається у заставу право користування" та нової частини третьої статті 131 ЗК України, за змістом якої: "Земельні ділянки, зазначені в абзаці першому цієї частини: ... б) без згоди суб'єкта переважного права купівлі земельної ділянки: ... не можуть передаватися власниками у заставу; не можуть бути внесені до статутного (складеного) капіталу". Запропоновані положення передбачають відчуження орендарем права користування земельною ділянкою сільськогосподарського призначення, а також передачу його в заставу без повідомлення та погодження з власником земельної ділянки, чим порушуються принципи цивільного законодавства стосовно свободи договору (стаття 3 ЦК України), а також положення статті 8¹ Закону України "Про оренду землі". Так, відповідно до статті 627 ЦК України сторони є вільними в укладенні договору та виборі контрагента. Разом з наведеним названа стаття визначає і свободу договору щодо визначення його

умов. Практично дія принципу свободи договору у відношенні кожної конкретної особи розпочинається з моменту формування наміру названої особи зробити пропозицію укласти договір. Пропозиція укласти договір відбувається у полі дії одночасно трьох ознак свободи договору: свободи в укладенні, свободи в виборі контрагента, свободи у визначенні умов договору. Таким чином, зазначені положення проекту уможливають заміну сторони договору (орендаря) без залучення власника земельної ділянки, а також подальшу заміну боржника у зобов'язанні (на іншого орендаря), що суперечитиме також статті 520 ЦК України, відповідно до якої "Боржник у зобов'язанні може бути замінений іншою особою (переведення боргу) лише за згодою кредитора, якщо інше не передбачено законом".

Відповідно до частини першої статті 8¹ Закону України "Про оренду землі" "Право на оренду земельної ділянки державної або комунальної власності не може бути відчужено її орендарем іншим особам, внесено до статутного капіталу, передано у заставу, крім передбачених частиною другою цієї статті випадків". Частина друга цієї статті передбачає, що "Право на оренду земельної ділянки державної або комунальної власності, наданої для будівництва житлового будинку, може бути відчужене орендарем за згодою орендодавця у разі, якщо таке будівництво розпочате, на строк та на умовах, визначених первинним договором оренди, або якщо таке відчуження передбачено первинним договором оренди". Отже, запропонована проектом нова редакція частини п'ятої статті 93 ЗК України всупереч статті 8¹ Закону України "Про оренду землі" дозволяє відчужувати право користування земельною ділянкою сільськогосподарського призначення державної або комунальної власності без повідомлення і погодження з орендодавцем.

4.

Проектом пропонується внести зміни до частини восьмої статті 93 ЗК України, за якими "орендодавцями земельних ділянок є їх власники або уповноважені ними особи, або особи, які використовують земельні ділянки на праві емфітевзису". Водночас проектом також пропонується у Законі України "Про оренду землі" статтю 4 доповнити частиною шостою такого змісту: "Орендодавцем земельної ділянки, що передана у користування на праві емфітевзису, є особа, яка використовує земельну ділянку на такому праві". Однак, таке нововведення не узгоджується з положенням основного акта цивільного законодавства України – ЦК України. Так, відповідно до статті 761 ЦК України "право передання майна у найм має власник речі або

особа, якій належать майнові права. Наймодавцем може бути також особа, уповноважена на укладення договору найму". Крім того, запропоновані положення також суперечать частині першій статті 407 ЦК України, згідно з якою "право користування чужою земельною ділянкою встановлюється договором між власником земельної ділянки і особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб".

Отже, відповідно до положень ЦК України, ні за договором найму (оренди), ні за договором емфітевзису не може бути орендодавцем особа, яка використовує таку земельну ділянку на праві емфітевзису. Відтак, реалізація такої пропозиції зумовлює розрегулювання правовідносин та не враховує вимог абзацу другого та третього частини другої статті 4 ЦК України, за якими актами цивільного законодавства є також інші закони України, які приймаються відповідно до Конституції України та цього Кодексу; якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до ЦК України. Поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до ЦК України.

При цьому, не враховано також положення статті 3 Закону України "Про оренду землі", згідно з яким "об'єктами оренди є земельні ділянки, що перебувають у власності громадян, юридичних осіб, комунальній або державній власності".

Таким чином, пропонованими положеннями проекту можуть бути створені також внутрішні суперечності і у Законі України "Про оренду землі".

Відтак, це положення так само не враховує конституційних вимог щодо правової визначеності як елементу верховенства права (стаття 8 Конституції України) та правової позиції Конституційного Суду України, за змістом якої конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному (абзац п'ятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп).

Проектом пропонується частину першу статті 101 ЗК України доповнити абзацом другим такого змісту: "У разі переходу права власності на об'єкт нафтогазовидобування, об'єкт трубопровідного транспорту, об'єкт енергетики, передачі електричної енергії, для розміщення якого встановлений земельний сервітут, право земельного сервітуту (права та обов'язки особи на користь якої встановлений земельний сервітут) переходить до нового власника такого об'єкта на тих самих умовах. У такому разі волевиявлення землевласника (землекористувача) та внесення змін до договору про встановлення земельного сервітуту не вимагаються. Документи, що підтверджують набуття права власності на об'єкт, для розміщення якого встановлений земельний сервітут, є підставою для державної реєстрації переходу права земельного сервітуту".

Запропонована проектом редакція відповідної частини не узгоджується з частиною другою статті 101 ЗК України, згідно з якою "земельний сервітут не може бути предметом купівлі-продажу, застави та не може передаватися будь-яким способом особою, в інтересах якої цей сервітут встановлено, іншим фізичним та юридичним особам". При цьому згадане положення проекту так само не узгоджується і з чинною частиною четвертою статті 403 ЦК України, відповідно до якої "сервітут не підлягає відчуженню". Крім того, запропоновані проектом зміни до цієї частини статті щодо її доповнення абзацом другим, за яким "у разі встановлення земельного сервітуту для спорудження лінійного об'єкта енергетичної інфраструктури, іншого об'єкта, законом або договором про встановлення земельного сервітуту може бути встановлена умова щодо переходу права земельного сервітуту до нового власника такого об'єкта при переході права власності на нього" є такими, що не відповідають її абзацу першому, саме яким і встановлено заборону на відчуження сервітуту. Отже, відзначаємо про наявність внутрішніх неузгодженостей у частині четвертій статті 403 ЦК України у разі внесення запропонованих змін.

Зазначаємо, що сервітут є певним речовим правом (обмежене користування чужим майном) яке надається конкретній особі (фізичній чи юридичній) у визначених межах з певною метою використання. Проектом же пропонується фактично дозволити надавати таке право конкретному об'єкту (майну), що не узгоджується з концептуальними засадами цивільно-правового регулювання відносин користування чужим майном. Таким чином запропоноване положення проекту також розрегульовує правовідносини та не враховує вимог абзаців другого та третього частини другої статті 4 ЦК України.

Проектом ЗК України доповнюється новою статтею 130¹ "Переважне право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення", згідно з якою переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення матимуть: особа, яка має спеціальний дозвіл на видобування корисних копалин загальнодержавного значення, якщо відповідно до інформації, отриманої з Державного земельного кадастру, така земельна ділянка знаходиться в межах ділянки надр, наданої такій особі у користування, крім земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна (будівлі, споруди), що перебувають у власності особи, яка використовує земельну ділянку на правах власності, оренди, емфітевзису, суперфіцію, крім земельних ділянок для садівництва (перша черга), а також орендар земельної ділянки (друга черга).

На нашу думку, такий законодавчий підхід щодо надання надрокористувачам першочергового права на купівлю земельної ділянки сільськогосподарського призначення:

– викладено без урахування положень статей 13 і 14 Конституції України, відповідно до яких 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. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. При цьому Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України (розділ VI "Економічна самостійність" Декларації про державний суверенітет України);

– може призвести до неконтрольованого використання земель сільськогосподарського призначення і, як наслідок, – до порушення частини сьомої статті 41 Конституції України, згідно з якою "використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі". Надання Конституцією України землі статусу основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави, покладає на органи державної влади, органи місцевого самоврядування загальний

обов'язок забезпечити регулювання раціонального використання та охорону земельних ресурсів України;

– не узгоджується із статтями 22 і 23 ЗК України, згідно з якими землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані саме для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей. Землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання. Відтак, положення статті 23 ЗК України щодо пріоритетності використання земель сільськогосподарського призначення саме для сільськогосподарського використання фактично знівелюється новою статтею 130¹ цього Кодексу. Тобто, законодавчо визначена "пріоритетність" використання земель сільськогосподарського призначення матиме декларативний характер.

Зауваження викликає також абзац перший частини восьмої нової статті 130¹ ЗК України, який передбачає, що "переважне право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення може бути передано його суб'єктом іншій особі лише один раз". Проте у проекті жодним чином не обґрунтовано, з якою метою обмежується свобода договору учасників цивільних відносин, що відповідно не узгоджується з нормами пункту 3 частини першої статті 3, статей 6 та 627 ЦК України. Абзац же другий частини восьмої нової статті 130¹ ЗК України, яким пропонується встановити заборону на передачу переданого переважного права купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення третім особам, не враховує вимог частини четвертої статті 13 Конституції України та частини другої статті 5 Господарського кодексу України щодо рівності усіх суб'єктів права власності перед законом.

Зауваження, викладені в цьому пункті щодо конституційного статусу землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави та покладає на органи державної влади, органи місцевого самоврядування загальний обов'язок забезпечити регулювання раціонального використання та охорону земельних ресурсів України, стосуються також змін до частини другої статті 150 ЗК України. Так проектом пропонується, що припинення права постійного користування земельними ділянками особливо цінних земель, визначених у пункті «в»

частини першої цієї статті, а саме земель, наданих в постійне користування НВАО «Масандра» та підприємствам, що входять до його складу та дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів здійснюється без погодження з Верховною Радою України. На нашу думку, такий законодавчий підхід послаблює особливу охорону державою земель сільськогосподарського призначення, як особливо цінних земель та може призвести до їх відчуження з державної власності.

7.

У проекті абзац перший частини другої статті 402 ЦК України пропонується викласти в такій редакції: "2. Земельний сервітут може бути встановлений договором між особою, яка вимагає його встановлення, та власником (володільцем) земельної ділянки або особою, яка використовує земельну ділянку на праві емфітевзису, суперфіцію". Фактично існуюча стаття доповнюється словами "або особою, яка використовує земельну ділянку на праві емфітевзису, суперфіцію". Однак, таке нововведення є зайвим та не несе юридичного навантаження зважаючи на те, що чинною редакцією цієї норми вже передбачено відповідну можливість, а поряд із терміном "власник" вживається і термін "володілець". Тобто, з огляду на норму частини першої статті 398 ЦК України, за якою право володіння виникає на підставі договору з власником або особою, якій майно було передане власником, а також на інших підставах, встановлених законом, особою, яка використовує земельну ділянку на праві емфітевзису, суперфіцію може вважатися також володілець.

Таким чином, наведене положення проекту внаслідок зарегульованості відносин у цій сфері не відображає "духу закону щодо регулювання саме найбільш важливих суспільних відносин".

8.

Пропозиція проекту, якою у частині першій статті 407 ЦК України слова "особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб" замінюються словами "фізичною особою, юридичною особою" призведе до розрегульованості правовідносин у цій сфері з огляду на таке. Так, наразі стаття 407 має назву:

"Підстави виникнення права користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб". Чинне положення частини першої вказаної статті має такий вигляд: "Право користування чужою земельною ділянкою встановлюється договором між власником земельної ділянки і особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб". Тобто, при існуючому правовому регулюванні землекористувачем може бути лише особа, яка використовує земельну ділянку, отриману на праві емфітевзису для сільськогосподарських потреб, оскільки передача такої земельної ділянки для цих потреб і є суттю інституту емфітевзису. У разі невикористання особою такої земельної ділянки для сільськогосподарських потреб наразі власник ділянки може позбавити землекористувача права користування. Однак пропоноване проектом нововведення призведе до нівелювання інституту емфітевзису та дозволить використовувати його у свої корисних цілях. Наприклад, особа, яка отримала на праві емфітевзису земельну ділянку передасть її в оренду і буде отримувати прибуток шляхом використання цієї ділянки не для сільськогосподарських потреб, проте її не можна буде позбавити права емфітевзису через нецільове використання.

Крім того, проектом пропонується у частині другій статті 407 ЦК України слова " частиною третьою цієї статті" замінити словами та цифрами "частиною п'ятою статті 102¹ Земельного кодексу України", а частину третю згаданої статті виключити (чинна частина третя статті 407 ЦК України: "Право користування земельною ділянкою державної або комунальної власності для сільськогосподарських потреб не може бути відчужено її землекористувачем іншим особам, внесено до статутного фонду, передано у заставу"). Водночас, частину п'яту статті 102¹ ЗК України пропонується викласти в такій редакції: "Право користування земельною ділянкою державної чи комунальної власності для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) або для забудови (суперфіцій) не може бути відчужено її землекористувачем іншим особам, внесено до статутного капіталу, передано у заставу, крім випадків переходу права власності на жилий будинок, інші будівлі та споруди або у разі, коли право емфітевзису, суперфіцію було набуто землекористувачем на земельних торгах".

Тобто, натеper, право користування земельною ділянкою державної або комунальної власності для сільськогосподарських потреб не може відчужуватися, вноситися до статутного капіталу, передаватися у заставу. Однак, пропонована проектом норма дозволяє після зведення на такий ділянці об'єкта нерухомого майна та його реєстрації відчужувати, вносити до статутного капіталу чи передавати у заставу вказане право без жодних

проблем. При цьому, співвідношення площі будівлі до земельної ділянки не матиме жодного значення. Фактично земельна ділянка державної чи комунальної власності може використовуватися не з метою ефективного використання як особливо цінного ресурсу, а для збагачення фізичними чи юридичними особами (в тому числі шляхом зловживання правом). А це не відповідає положенням частини третьої та четвертої статті 13 Конституції України, згідно з якими "власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству" та "усі суб'єкти права власності рівні перед законом".

9.

Проектом пропонується частину першу статті 410 ЦК України викласти в редакції, за якою **землекористувач має право володіти та користуватися земельною ділянкою в повному обсязі відповідно до умов договору, а також має право передавати земельну ділянку в оренду.**

Щодо вказаного положення слід висловити **концептуальні зауваження.**

Так, відповідно до частини першої статті 395 ЦК України речовими правами на чуже майно є, зокрема, право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис).

Водночас, згідно з чинною частиною першою статті 407 ЦК України право користування чужою земельною ділянкою встановлюється договором між власником земельної ділянки і особою, яка виявила бажання користуватися цією земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб *(за проектом між власником земельної ділянки і фізичною особою, юридичною особою).*

Таким чином, цивільне законодавство передбачає спеціальний випадок передачі чужого майна (виникнення речового права) для конкретно визначеної мети *(до такої мети можна віднести, наприклад, передачу земель державної власності у користування фізичним особам з метою її сільськогосподарського використання, оскільки держава, у певних випадках, не може забезпечити ефективне використання такої землі).*

Водночас, у разі якщо особа, яка отримала земельну ділянку надалі не виявляє бажання користуватися нею, то може або відчужити це право або повернути власнику цю ділянку з метою ефективного її використання. Однак, запровадження можливості передачі в оренду земельної ділянки не власником такої земельної ділянки, а її користувачем створює можливість для зловживання цим правом, і свідчить, про те, що інститут емфітевзису

використовується не для реалізації його мети, а для використання землекористувачем у своїх цілях. При цьому, вказана багаторівневність та заплутаність договірних відносин також може використовуватися з корупційною метою, а тому не узгоджується з частиною сьомою статті 41 Конституції України, згідно з якою "використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі".

Про ймовірний **корупційний ризик** наведеної пропозиції проекту також свідчить той факт, що законодавство дає достатньо засобів щодо отримання земельної ділянки як на праві емфітевзису, так і на праві оренди. А тому така додаткова ступінь відносин між цими суб'єктами є недоцільною.

2. Зауваження щодо недодержання конституційного принципу верховенства права

У цьому контексті зазначаємо, що Основним Законом Держави Україну проголошено демократичною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частини перша – друга статті 8). При цьому, як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 26 квітня 2018 року № 4-рп/2018, Верховна Рада України, здійснюючи законодавче регулювання суспільних відносин, зобов'язана забезпечити верховенство Конституції України.

Неодноразово Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошував і на тому, що верховенство права – це панування права у суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004). Неодмінним елементом принципу верховенства права, як відзначив єдиний орган конституційної юрисдикції, є юридична визначеність, яка вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування, не виключає необмеженості

трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, абзац дев'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018); юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Першого сенату від 5 червня 2019 року № 3 р(І)/2019).

У Рішенні від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016 Конституційний Суд України зазначив, держава повинна вживати належних заходів для забезпечення можливості повної реалізації прав і свобод людини; з цією метою, зокрема законодавець, має забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, та створювати механізми, необхідні для задоволення потреб та інтересів людини.

Європейський суд з прав людини також неодноразово підкреслював, що закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Зокрема у рішенні у справі "Веренцов проти України" від 11 квітня 2013 року йдеться про те, що "закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія".

Натомість проект містить значну кількість норм, які порушують принцип правової визначеності (стаття 8 Конституції України), що не сприяє їх однозначному правозастосуванню та може призвести і до порушення інших положень Основного Закону України.

Зазначаємо, що відсутність достатніх і завершених механізмів реалізації положень проекту, як того вимагає конституційний принцип правової держави, і як наслідок – відсутність визначеного способу здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень, не відповідає також вимогами статті 19 Конституції України.

Це стосується, зокрема, тих положень проекту, в яких текст правових норм викладено незрозуміло, без належної чіткості, що потенційно може

створити підґрунтя для неоднакового їх застосування та необхідності роз'яснення їх змісту; містить прогалини у правовому регулюванні певних суспільних відносин, а внесення проектом змін є непослідовним, некомплексним та вибіркоvim, що не сприяє якісному правозастосуванню норм.

Зокрема йдеться про такі положення проекту:

1)

проектом (зміни до частини третьої статей 48 і 52 ЗК України) пропонуються норми, згідно з якими відповідно "Будівництво об'єктів житлового, громадського призначення та інших об'єктів, інша господарська діяльність на землях оздоровчого призначення здійснюються виключно за умови дотримання режимів округів і зон санітарної (гірничо-санітарної) охорони, якщо така діяльність сумісна з охороною природних лікувальних ресурсів і відпочинком населення". "На землях оздоровчого призначення (крім земельних ділянок зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельних ділянок, зайнятих об'єктами фізичної культури і спорту, інших аналогічних об'єктів) допускається будівництво відповідно до чинної містобудівної документації об'єктів житлового та громадського призначення, що не порушують режим використання земель рекреаційного призначення".

У зв'язку з цим слід зазначити, що відповідно до чинних положень частин першої і третьої статті 48, частини третьої статті 52 ЗК України "На землях оздоровчого призначення забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно вплинути на природні лікувальні властивості цих земель". "У межах округу санітарної (гірничо-санітарної) охорони забороняються передача земельних ділянок у власність і надання у користування підприємствам, установам, організаціям і громадянам для діяльності, несумісної з охороною природних лікувальних властивостей і відпочинком населення". "На землях рекреаційного призначення забороняється діяльність, що перешкоджає або може перешкоджати використанню їх за призначенням, а також негативно впливає або може вплинути на природний стан цих земель". Про особливу охорону природних територій та об'єктів, до яких входять курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та

об'єктів, що мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси, для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ йдеться також в статті 60 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". При цьому відповідно до статей 62 та 63 зазначеного Закону "В межах курортних і лікувально-оздоровчих зон забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно впливати на лікувальні якості і санітарний стан території, що підлягає особливій охороні". "На території рекреаційних зон забороняються: а) господарська та інша діяльність, що негативно впливає на навколишнє природне середовище або може перешкодити використанню їх за цільовим призначенням; б) зміни природного ландшафту та проведення інших дій, що суперечать використанню цих зон за прямим призначенням".

Тобто, землі оздоровчого та рекреаційного призначення мають особливий обмежений режим використання. Натомість проектом передбачається дозволити на зазначених землях будівництво об'єктів, а також здійснення господарської діяльності, які проектом є не визначеними (йдеться про "об'єкти житлового, громадського призначення та інші об'єкти", "іншу господарська діяльність"). Зазначене може мати наслідком порушення принципу правової визначеності (стаття 8 Конституції України), що не сприяє їх однозначному правозастосуванню та може призвести і до порушення інших положень Основного Закону України, а також масовій забудові територій лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів;

2)

проектом статтю 5 Закону України "Про Державний земельний кадастр" пропонується доповнити частиною шостою, згідно з якою "Програмне забезпечення Державного земельного кадастру має забезпечувати розподільне зберігання відомостей Державного земельного кадастру, документів, що створюються під час ведення Державного земельного кадастру, з метою підтвердження їх походження, цілісності та достовірності. Дані можуть зберігатися в: адміністратора Державного земельного кадастру; центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин; інших державних органах, державних підприємствах, у державних установах, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України в Порядку ведення Державного земельного кадастру". При цьому незрозуміло в якому вигляді, з якою метою

мають зберігатися дані у зазначених суб'єктів, чи нестимуть ці суб'єкти відповідальність за їх втрату чи пошкодження;

3)

пропонованими проектом змінами до статті 19 Закону України "Про охорону земель" та статті 9 Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" передбачено, що порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється цим Законом, ЗК України, законами України "Про державний контроль за використанням та охороною земель", "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". Проте розпорошеність однопредметних положень у низці законів не сприяє правовій визначеності і крім того ні чинний ЗК України, ні пропоновані до нього проектом зміни не містять положень щодо порядку здійснення державного контролю за використанням та охороною земель;

4)

проектом передбачено низку "погоджень" різними органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Проте проект не містить способів визначення таких "погоджень", а також строків таких "погоджень", зокрема,

відповідно до нової редакції статті 186 ЗКУ проекти землеустрою погоджуються та затверджуються в такому порядку:

а)

проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць погоджуються сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких планується здійснити розширення таких меж. У разі розширення меж адміністративно-територіальної одиниці за рахунок території, що не входить до складу відповідного району, або якщо районна рада не утворена, проект погоджується Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією.

У разі встановлення меж міст проект також погоджується Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою.

Рішення Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальної одиниці одночасно є рішенням про затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці.

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж районів у містах погоджуються з відповідною районною у місті радою, районною у місті державною адміністрацією (у разі їх утворення);

б)

проекти землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад погоджуються сільськими, селищними, міськими радами суміжних територіальних громад і затверджуються сільською, селищною, міською радою, що представляє інтереси територіальної громади, межі території якої встановлюються.

У разі відмови сільської, селищної, міської ради у погодженні проекту землеустрою спір вирішується у судовому порядку;

в)

проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів погоджуються з власниками, користувачами земельних ділянок, що включаються до території природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів без їх вилучення, крім випадків, коли обмеження безпосередньо встановлені законом або прийнятими відповідно до нього нормативно-правовими актами.

Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісгосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у

використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів погоджуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (у разі наявності територій чи об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, земель оздоровчого, рекреаційного призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон), органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері охорони навколишнього природного середовища, структурним підрозділом відповідної обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища (у разі наявності територій чи об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення).

Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, лісогосподарського призначення, земель водного фонду та водоохоронних зон, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів у зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, погоджуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення;

г)

проекти землеустрою щодо приватизації земель державних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій погоджуються рішенням загальних зборів працівників таких підприємств, установ та організацій (іншими суб'єктами, визначеними законодавством) і затверджуються органами виконавчої влади, що здійснюють розпорядження земельними ділянками державної власності відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу.

Проекти землеустрою щодо приватизації земель комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій погоджуються рішенням загальних зборів працівників таких підприємств, установ та організацій (іншими суб'єктами, визначеними законодавством) і затверджуються відповідними сільськими, селищними, міськими радами;

д)

проекти землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) погоджуються відповідною сільською, селищною, міською радою та затверджуються на зборах більшістю власників земельних часток (паїв) у

межах земель, що перебувають у власності (користуванні) такого сільськогосподарського підприємства, що оформляється відповідним протоколом;

е)

у разі наявності територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, земель, зарезервованих для заповідання, прибережних захисних смуг, інших територій екологічної мережі проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб погоджуються органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері охорони навколишнього природного середовища, структурним підрозділом відповідної обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища;

є)

у разі наявності територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, земель, зарезервованих для заповідання, або прибережних захисних смуг, інших територій екологічної мережі проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів погоджуються органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері охорони навколишнього природного середовища, структурним підрозділом відповідної обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Робочі проекти землеустрою, що передбачають здійснення заходів на земельних ділянках державної та комунальної власності, розташованих на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду, їх охоронних зонах, землях, зарезервованих для заповідання, прибережних захисних смугах, інших територіях екологічної мережі, погоджуються органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері охорони навколишнього природного середовища, структурним підрозділом відповідної обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Технічна документація із землеустрою погоджується і затверджується у такому порядку:

1)

технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюється право суборенди, сервітуту, погоджується землевласником (у разі встановлення сервітуту щодо земельної ділянки, яка не перебуває у користуванні, або у разі встановлення сервітуту щодо земельної ділянки, що перебуває у користуванні, - за договором з її власником) або землекористувачем (в інших випадках) і затверджується особою, що набуває право суборенди, сервітуту.

2)

технічна документація із землеустрою щодо інвентаризації земель у частині положень, що передбачають внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки, сформовані до 2004 року, але відомості про які не внесені до Державного земельного кадастру, погоджується з власниками таких земельних ділянок, а якщо такі земельні ділянки перебувають у користуванні фізичних, юридичних осіб – також із землекористувачами.

3)

технічна документація із землеустрою щодо резервування цінних для заповідання територій та об'єктів погоджується користувачами земельних ділянок державної, комунальної власності, крім випадків, визначених законом, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері охорони навколишнього природного середовища, структурним підрозділом відповідної обласної, Київської чи Севастопольської міської державної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища та затверджується органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, що здійснює розпорядження земельними ділянками відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу;

5)

проектом пропонується у Законі України "Про іпотеку" перше речення частини восьмої статті 5 викласти в редакції, за якою: "Предметом іпотеки може бути право оренди чи користування нерухомим майном, що надає орендарю чи користувачу право будувати, володіти та відчужувати об'єкт нерухомого майна, а також право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) чи для забудови (суперфіцій)". Однак, така пропозиція проекту фундаментально змінює законодавчий підхід до визначення такого різновиду інституту застави як

іпотека та концептуально суперечить положенням основного акта цивільного законодавства – ЦК України.

Так, згідно з частиною першою статті 575 ЦК України "іпотекою є застава нерухомого майна, що залишається у володінні заставодавця або третьої особи". Водночас відповідно до частини першої статті 576 ЦК України "предметом застави може бути будь-яке майно (зокрема річ, цінні папери, майнові права), що може бути відчужене заставодавцем і на яке може бути звернене стягнення". Таким чином, предметом іпотеки як різновиду застави може бути виключно "нерухоме майно (майнові права)" як об'єкт цивільних прав відповідно до положень інституту речового права, що містяться у Главі 13 "РЕЧІ. МАЙНО" ЦК України.

При цьому, за змістом частини першої статті 190 ЦК України майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. А річчю відповідно до частини першої статті 179 ЦК України є предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки. Водночас частиною першою статті 181 ЦК України визначено, що до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Тобто, основним актом цивільного законодавства, що регулює майнові відносини їх учасників встановлено чітку законодавчу модель щодо правового режиму нерухомого майна як об'єкта цивільного права. Однак, пропонуване положення щодо віднесення до предмету іпотеки права оренди (як зобов'язального права), права емфітевзису чи суперфіцію (речових прав, які виникають на підставі договору), допускаючи інше ніж це передбачено ЦК України правове регулювання, порушує концептуальні положення цивільного законодавства, а отже не враховує вимог абзацу другого та третього частини другої статті 4 ЦК України. Пропонуване проектом положення не дає можливості однозначно встановити його місце та правову природу, що відповідно допускає множинність тлумачення та неоднакове правозастосування, що так само не узгоджується із принципом правової визначеності, як елементом верховенства права (стаття 8 Конституції України);

6)

частиною першою статті 149 ЗК України (в редакції проекту) передбачається, що земельні ділянки, надані у постійне користування із земель державної та комунальної власності можуть вилучатися для суспільних та інших потреб за рішенням Верховної Ради Автономної

Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють розпорядження такими земельними ділянками відповідно до повноважень, визначених статтею 122 ЗК України. Водночас зміст "інших потреб" є невизначеним, а відтак, зазначені органи наділяються дискреційними повноваженнями, що створює ґрунт для корупційних зловживань;

7)

зазначаємо також, що низка положень проекту містить внутрішні неузгодженості та свідчить про правову невизначеність.

Так, у підпункті 17 пункту 4 розділу I проекту вживається категорія "лінійні об'єкти енергетичної інфраструктури", а у підпункті 23 пункту 4 розділу I проекту вживається категорія "інших лінійних комунікацій", водночас у підпункті 20 пункту 19 розділу I проекту вживається категорія "лінійні об'єкти транспортної, енергетичної інфраструктури". При цьому, жодна із цих категорій не є законодавчо визначеним терміном. Відтак, така неоднозначність згаданих категорій допускає їх множинне тлумачення, а отже і правозастосування, чим так само не узгоджується з принципом правової визначеності як елементом верховенства права (стаття 8 Конституції України). Юридична визначеність є ключовою у питанні розуміння верховенства права і розуміти її необхідно через такі складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування). Кожна особа залежно від обставин повинна мати можливість орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних юридичних наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права (підпункт 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

3. Зауваження щодо інших положень проекту

1.

Доповнення пункту "а" частини першої 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 першій статті 133 Конституції України, якою не передбачено такої адміністративно-територіальної одиниці, як "місто області". Аналогічне зауваження стосується й змін до пункту "а" абзацу першого частини першої статті 10 ЗК України щодо використання у ньому терміна "місто району".

2.

Проектом (зміни до частин першої і другої статті 118 ЗК України) передбачено, що відповідний орган виконавчої влади або місцевого самоврядування у місячний строк з дня отримання технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) приймає рішення про її затвердження та передачу земельної ділянки у власність або вмотивоване рішення про відмову. Однак проектом не визначено підстави відмови у затвердженні такої документації, що не відповідає статті 19 Конституції України, тому може призвести до корупційних ризиків.

3.

Проектом пропонується абзац дев'ятий частини першої статті 1 Закону України "Про землеустрій" викласти в редакції, за якою межа території територіальної громади – умовна лінія на поверхні землі (у тому числі на водному просторі), що відокремлює територію однієї територіальної громади від інших територій. Проте таке нововведення не узгоджується з положеннями статті 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", згідно з якими "територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр" та "територія територіальної громади – нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як

безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування". Таким чином, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає територію певної територіальної громади насамперед через територію здійснення повноважень (певна юрисдикція) безпосередньо чи через органи місцевого самоврядування. Водночас проектом створюється дефініція, що не враховує принципу правової визначеності та зазначених положень Закону, якими регулюються відносини у сфері місцевого самоврядування.

При цьому пропоновані проектом положення щодо визначення "меж територіальної громади" за предметом регулювання не належать до сфери Закону України "Про землеустрій", оскільки саме Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Крім того, визначення такої категорії, як "межа території територіальної громади", фактично створить нову "адміністративно-територіальну одиницю", а це суперечить статті 133 Конституції України, відповідно до якої "систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села", а також статті 142 Конституції України, згідно з якою "матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад".

Аналогічні зауваження стосуються також доповнення пунктом а¹ частини другої статті 25, нової статті 46¹ Закону України "Про землеустрій"; змін до статті 10, доповнення частиною третьою статті 13, абзацом другим частини восьмої статті 21 Закону України "Про Державний земельний кадастр"; нової редакції частини третьої статті 158, частини другої статті 186 ЗК України.

4.

Положення проекту, яким виключається частина друга статті 6 Закону України "Про заставу", за змістом якої "майно, що перебуває у спільній частковій власності (частки, паї), може бути самостійним предметом застави

за умови виділення його в натурі" фактично звужує обсяг існуючих прав фізичних осіб, чим не враховує вимог частини третьої статті 22 Конституції України, за змістом якої "при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод".

Аналогічні зауваження стосуються і положення проекту, яким друге речення частини другої статті 6 Законі України "Про іпотеку" виключається.

5.

Проектом, а також чинними законодавчими актами України, зокрема Законом України "Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим", Раду міністрів Автономної Республіки Крим віднесено до вищого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим як органу, що розпоряджається землями державної власності відповідно до статті 122 ЗК України. Крім того, в проекті, а також в чинних законодавчих актах України, коли в них йдеться про органи виконавчої влади, що розпоряджаються землями державної власності, використовуються такі формулювання, як "органи виконавчої влади" і "Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи виконавчої влади". По-перше, віднесення Ради міністрів Автономної Республіки Крим до вищого органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим не враховує конституційної моделі організації публічної влади в Україні, за якою під терміном "орган виконавчої влади" розуміється орган, який відноситься до державної виконавчої влади. По-друге, вживання у законодавчих актах різних формулювань є непослідовним, а відтак повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів виконавчої влади слід привести у відповідність до Конституції України.

6.

Проектом пропонується внести зміни, зокрема до статей 219, 242¹, 244 та доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення новою статтею 242². Враховуючи положення цих статей, розгляд правопорушень, передбачених статтями 53, 53¹, 54, буде віднесено до компетенції трьох органів, а статтями 52, 56, 188⁵⁶ - до компетенції двох органів. Проте у поданому проекті не розмежовано компетенцію між цими органами. А

відтак, у разі прийняття проекту у такій редакції, на законодавчому рівні виникне неприпустима компетенційна конкуренція між різними органами виконавчої влади щодо розгляду одних і тих самих адміністративних правопорушень.

Також звертаємо увагу й на таке. Проектом передбачено доповнити статтю 53 Кодексу приміткою, згідно з якою положення цієї статті не застосовуються у разі заростання чагарниками і дрібноліссям деградованих та малопродуктивних земель, що потребують консервації та призначені для заліснення. Подібні винятки є предметом регулювання спеціального законодавчого акта та з огляду на усталені правила нормопроєктування не можуть бути реалізовані в примітці.

Проектом також пропонується шляхом доповнення Кодексу новою статтею 188⁵⁶ встановити відповідальність за невиконання законних розпоряджень, приписів посадових осіб органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель. Новою редакцією цієї статті закладається неприпустима конкуренція між частинами першою і другою щодо відповідальності за недопущення посадових осіб органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, до здійснення заходів державного контролю. Крім того, відповідно до санкції частини першої цієї статті розмір штрафу, який накладається на посадових осіб, є меншим, ніж розмір штрафу, який накладається на громадян за вчинення однакових протиправних дій. Така пропозиція є неприйнятною, оскільки, враховуючи правовий статус посадової особи, законодавець встановлює для посадових осіб за вчинення адміністративних правопорушень більш суворі штрафні санкції порівняно з громадянами.

Новою частиною четвертою статті 219 Кодексу надається право державним інспекторам з контролю за використанням та охороною земель розглядати справи про адміністративні правопорушення від імені виконавчих комітетів (виконавчих органів) сільських, селищних, міських рад. На нашу думку, така пропозиція є неприйнятною, оскільки з огляду на конституційно-правову природу місцевого самоврядування у штатному розписі виконавчих комітетів (виконавчих органів) сільських, селищних, міських рад не можуть перебувати, зокрема будь-які державні інспектори центрального органу виконавчої влади, в тому числі державні інспектори з контролю за використанням та охороною земель.

Пропозиція про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення саме цим проектом не відповідає частині четвертій статті 2 цього ж Кодексу (у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» від 19 травня 2020 року № 619-IX, який набрав чинності 11 червня 2020 року), згідно з якою зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів України, що встановлюють адміністративну відповідальність, та/або до законодавства про кримінальну відповідальність, та/або до кримінального процесуального законодавства України. Тобто, зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення мають бути оформлені окремим проектом.

7.

Змінами до Закону України "Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність" передбачається доповнити цей Закон новою статтею 5³ щодо саморегулювання у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності.

Частиною п'ятою цієї статті передбачено, що "порядок визнання статусу саморегулювальної організації у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, встановлюється Кабінетом Міністрів України".

Відтак, утворення таких саморегулювальних організацій (громадські організації, що об'єднують фізичних осіб згідно з частиною першою цієї статті) ставиться в залежність від прийняття рішення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, у порядку встановленому Кабінетом Міністрів України, всупереч статті 92 Конституції України, згідно з якою виключно законами України визначаються засади утворення і діяльності об'єднань громадян.

Також слід зазначити, що відповідно до статті 3 Закону України "Про громадські об'єднання" громадські об'єднання утворюються і діють, зокрема на принципі самоврядності, який в свою чергу передбачає невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом.

Відповідно до частини сьомої нової статті 5³ проекту "інженер-геодезист може бути членом лише однієї саморегулювальної організації у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності", що в свою чергу

обмежує конституційне право громадян на свободу об'єднання, всупереч статті 36 Конституції України.

8.

Проектом пропонується у Законі України "Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність" статтю 5¹ викласти у новій редакції, за якою професійна підготовка та кадрове забезпечення у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності здійснюється за процедурами, передбаченими цим Законом. Зокрема, передбачається виконання топографо-геодезичних і картографічних робіт при здійсненні землеустрою "особами, які отримали кваліфікаційний сертифікат інженера-землевпорядника" відповідно до Закону України "Про землеустрій", а також встановлюються вимоги до сертифікації "інженерів-геодезистів" щодо їх "кваліфікаційного іспиту" за відповідним напрямом та унормовується відповідна діяльність "Кваліфікаційної комісії", зміни до складу якої та порядок її роботи відповідно пропонується здійснювати центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин. "Вимоги до програм підвищення кваліфікації сертифікованих інженерів-геодезистів встановлюються Кваліфікаційною комісією, склад якої затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин". Аналогічний порядок щодо підвищення кваліфікації пропонується встановити для інженерів-землевпорядників (зміни до частини восьмої статті 66 Закону України "Про землеустрій").

Однак наведене не узгоджується із Законом України "Про освіту". Зокрема, статтею 34 цього Закону передбачається, що дозвіл виконувати певний вид роботи або здійснювати професійну діяльність має особа відповідно до її "професійної кваліфікації", яка визнана кваліфікаційним центром, суб'єктом освітньої діяльності, іншим уповноваженим суб'єктом та засвідчена відповідним документом як стандартизована сукупність здобутих особою компетентностей. При цьому відповідно до статті 38 Закону України "Про освіту" постійно діючим колегіальним органом, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері кваліфікацій є Національне агентство кваліфікацій, яке, у тому числі, "формує вимоги до процедур присвоєння

кваліфікацій", забезпечує взаємодію, координацію та підвищення ефективності діяльності заінтересованих сторін у сфері кваліфікацій, готує проект порядку розроблення, введення в дію та перегляду професійних стандартів і подає його на затвердження Кабінету Міністрів України, координує розроблення професійних стандартів, формує вимоги до процедур присвоєння кваліфікацій. Порядок розроблення, введення в дію та перегляду професійних стандартів затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Національного агентства кваліфікацій (стаття 39 Закону України "Про освіту").

9.

Проектом пункт 12 розділу VII "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про Державний земельний кадастр" доповнюється підпунктом 3, в якому Кабінету Міністрів України доручається забезпечити реалізацію протягом 2021 – 2022 років пілотного проекту щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки сертифікованими інженерами-землевпорядниками та за результатами його реалізації подати до Верховної Ради України проект закону щодо надання сертифікованим інженерам-землевпорядникам статусу державних кадастрових реєстраторів. Пропонується встановити, що протягом реалізації пілотного проекту сертифіковані інженери-землевпорядники в порядку та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України, мають права та обов'язки, передбачені цим Законом для державних кадастрових реєстраторів; рішення сертифікованих інженерів-землевпорядників про внесення відомостей до Державного земельного кадастру, що не відповідають цьому Закону та порушують права, охоронювані законом інтереси фізичних та юридичних осіб, держави чи територіальної громади, можуть бути скасовані центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, з власної ініціативи або за скаргами фізичних чи юридичних осіб або судом. Рішення сертифікованих інженерів-землевпорядників про державну реєстрацію земельних ділянок, щодо яких зареєстровані речові права, а також про внесення до Державного земельного кадастру змін до таких відомостей, скасовуються лише у судовому порядку. Порядок реалізації зазначеного пілотного проекту, вимоги щодо проведення моніторингу здійснення сертифікованими інженерами-землевпорядниками повноважень державних кадастрових реєстраторів, порядок оскарження

рішень про внесення відомостей до Державного земельного кадастру затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що проектом не передбачено визначення юридичних підстав надання сертифікованим інженерам-землевпорядникам статус державних кадастрових реєстраторів, а пропонується лише за результатами реалізації відповідного пілотного проекту законом надати їм статусу державних кадастрових реєстраторів, незалежно від наслідків його реалізації. Така пропозиція є дискусійною, оскільки допускає отримання сертифікованими інженерами-землевпорядниками статусу державних кадастрових реєстраторів й у разі допущення ними помилок під час реалізації пілотного проекту. На нашу думку, правові підстави надання сертифікованим інженерам-землевпорядникам статусу державних кадастрових реєстраторів мають визначатися лише законом і містити вимоги щодо їх фаховості та професійності.

10.

Проектом передбачається внесення змін до низки статей ЗК України (статті 8, 9, 10, 12, 15, 15¹), законів України "Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність" (стаття 8), "Про охорону земель" (статті 7, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 17), "Про державний контроль за використанням та охороною земель" (стаття 6), "Про меліорацію земель" (стаття 14), "Про землеустрій" (статті 11 – 13). Чинні положення зазначених статей, які стосуються повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування, містять формулювання "вирішення інших питань.... відповідно до закону". Проте, по-перше, таке формулювання не відповідає частині другій статті 19 Конституції України, якою визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. По-друге, лише деякі з перелічених законодавчих актів (зокрема, пункт «в» частини другої статті 12, пункт "ж" частини першої статті 15 ЗК України) приводяться у відповідність до частини другої статті 19 Конституції України, а у решті законодавчих актах формулювання "вирішення інших питань.... відповідно до закону" залишається. Такий законодавчий підхід є непослідовним і некомплексним та не сприяє якісному застосуванню правових норм.

Відповідні зауваження стосуються змін до статей 9, 12, 149 ЗК України, статей 16 і 19 Закону України "Про землеустрій", статті 33 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", статей 9 і 12 Закону України "Про охорону земель", доповнення новою статтею 6¹ Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" щодо здійснення органами місцевого самоврядування контролю за використанням і охороною земель комунальної власності. Так:

у ЗК України в органів місцевого самоврядування вилучаються повноваження щодо здійснення контролю за використанням і охороною земель комунальної власності, натомість такими повноваженнями щодо "здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених законом" наділяються виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин. Водночас у Законі України "Про землеустрій" навпаки – органи місцевого самоврядування, а не їх виконавчі органи, наділяються повноваженнями щодо "організації та здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у межах та порядку, встановлених законом";

у статті 149 ЗК України процедура вилучення земельних ділянок стосуються лише їх вилучення із постійного користування земель державної та комунальної власності, тоді як викуп земельних ділянок здійснюється лише щодо земельних ділянок приватної власності. Разом із тим низка статей ЗК України містить положення, де процедури вилучення та викупу ототожнено.

11.

Некоректними видаються пропозиції проекту щодо призначення сільськими, селищними, міськими радами державних інспекторів з контролю за використанням та охороною земель (частина четверта статті 6¹ Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель"), через яких виконавчі органи відповідних рад реалізують функцію державного контролю за використанням та охороною земель. Відповідно до статті 1 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом, – це служба в органах місцевого самоврядування, яка здійснюється посадовими

особами місцевого самоврядування. Статтею 3 цього Закону до посад в органах місцевого самоврядування віднесено, зокрема виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою.

12.

Абзацом четвертим частини другої статті 186 ЗК України (в редакції проекту) пропонується передбачити, що "рішення Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальної одиниці одночасно є рішенням про затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці".

За відсутності закону про адміністративно-територіальний устрій наразі невідомо, які органи і в якому обсязі (за винятком Верховної Ради України) матимуть повноваження затверджувати межі адміністративно-територіальних одиниць. Отже, зазначені питання не можуть бути врегульовані в запропонований спосіб у ЗК України.

До того ж повноваження Верховної Ради України вичерпно визначені Конституцією України, про що неодноразово наголошував у рішеннях Конституційний Суд України (абзац другий пункту 4.2 мотивувальної частини Рішення від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004, пункт 3 мотивувальної частини Рішення від 15 вересня 2009 року № 21-рп/2009), і до яких не віднесено прийняття рішення про затвердження проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці.

13.

Принагідно зазначаємо, що при підготовці проекту до розгляду у другому читанні та відповідно у повторному другому не було враховано, що Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ "Про утворення та ліквідацію районів" (далі – Постанова № 807-ІХ) в областях України ліквідовано райони (підпункти 2 – 25 пункту 3), а також утворено райони з визначеними адміністративними центрами та у складі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України (підпункти 2 – 25 пункту 1).

При цьому всі сільські, селищні та міські територіальні громади області віднесено до одного з утворених районів відповідної області. Пунктом 2 Постанови № 807-IX передбачено, що межі утворених районів встановлюються по зовнішній межі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району.

Варто зауважити, що Постановою № 807-IX не передбачено існування міських територіальних громад в області, які не віднесено до жодного з її районів.

Відтак, зазначене не враховано у пропонованих проектом змінах до 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", якими передбачено повноваження обласних державних адміністрацій щодо викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, якщо передбачається місце розташування об'єкта в межах міста обласного значення.

14.

Запропонована у проекті термінологія щодо визначення назви територіальних громад "територіальні громади сіл, селищ, міст" не враховує окремих положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", згідно зі статтею 1 якого "територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр". Відповідно до статті 6 зазначеного Закону територіальні громади села, селища, міста у встановленому законом порядку можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Оскільки після проведення "реформи укрупнення територіальних громад" (розпорядження Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад відповідних областей від 12 червня 2020 року № 707-р – 730-р) переважна більшість територіальних громад в Україні складається з жителів декількох населених пунктів (сіл, селищ, міст), у проекті доцільно вживати термін "сільська, селищна, міська територіальна громада". Такий термін

поширюватиметься на обидва типи територіальних громад: які складаються з жителів одного населеного пункту та які складаються з жителів декількох населених пунктів.

Також зауважуємо, що проект потребує суттєвого техніко-юридичного та редакційного доопрацювання.

З огляду на обсяг та характер висловлених зауважень, вважаємо, що проект потребує доопрацювання з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

*Заступник керівника
Головного юридичного управління*

В.МІЛОВАНОВ