



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

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

До реєстр. № 5692 від 22.06.2021
Народні депутати України
І. Верещук та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення використання земель оборони та земель сільськогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні національних академій наук, державних підприємств, установ, організацій»

У проекті, метою якого є, «унормування питання використання земель оборони в господарських цілях, у тому числі для надання в оренду земельних ділянок зі складу земель оборони для сільськогосподарського використання... розв'язання актуальних проблемних питань використання сільськогосподарських земель, що перебувають у постійному користуванні, підвищення ефективності використання таких земель» (п. 2 пояснювальної записки до нього), пропонується внести відповідні зміни до Земельного (далі – ЗКУ), Водного (далі – ВКУ) кодексів України, законів України «Про оренду землі», «Про використання земель оборони», «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу». У вказаних змінах: регулюються відносини щодо передачі в оренду земель оборони, які перебувають в постійному користуванні Міністерства оборони України, Збройних Сил України, інших військових формувань та органів, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері національної безпеки і оборони України, для сільськогосподарського використання, а також земель сільськогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні національних академій наук, державних підприємств, установ, організацій тощо.

Прийняття проекту, на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, «дозволить унормувати та підвищити ефективність використання земель оборони для сільськогосподарських потреб шляхом передачі їх в оренду; забезпечити надходження додаткових коштів до спеціального фонду Державного бюджету для їх використання в інтересах Збройних Сил та Мінооборони України, інших військових формувань та державних органів, що належать до сил національної безпеки і оборони ... істотно підвищить ефективність використання одного з найцінніших ресурсів держави – земель

сільськогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні; дозволить вивести із нелегального обігу значні масиви таких земель; суттєво збільшить бюджетні надходження за рахунок орендної плати за передані в оренду земельні ділянки, що перебувають у постійному користуванні» (п. 6 пояснювальної записки до проекту).

Проект на момент підготовки висновку не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX

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

1. Відповідно до п. 1 пояснювальної записки до проекту «у постійному користуванні Збройних Сил та Міністерства оборони України (далі – Міноборони) обліковано 518,672 тис. га земель, з яких 452,9 тис. га розташовані на тимчасово окупованих територіях Криму, ОРДЛО та частина з них знаходиться під відчуженим нерухомим майном». Таким чином, виходячи з цих даних, у фактичному користуванні Збройних Сил України знаходиться *лише 65,8 тис. га земель*. З огляду на зазначене, незрозуміло, як «проведеним у Міноборони моніторингом стану використання земель оборони встановлено, що з них 83,926 тис. га (19 %) без шкоди бойовій і мобілізаційній готовності та життєдіяльності військ (сил) можуть використовуватися для ведення товарного сільськогосподарського виробництва». Отже, зазначені вище дані, на наш погляд, потребують відповідного уточнення.

2. У п. 1 пояснювальної записки до проекту в обґрунтування його прийняття зазначається, що «за діючим законодавством постійні землекористувачі не мають права *розпоряджатися* переданими їм землями. Відтак, роками триває ситуація, за якої постійні землекористувачі мають величезні масиви сільськогосподарських земель, які ними не використовуються, і разом з цим - позбавлені законних підстав для передачі їх в оренду для ефективного застосування у сільськогосподарських цілях та отримання офіційного доходу у вигляді орендної плати».

З цього приводу звертаємо увагу, що право розпорядження як найбільш важлива для визначення юридичної долі відповідного об'єкту власності складова права власності може належати лише власнику. Саме тому згідно з ч. 1 ст. 92 ЗКУ «право постійного користування земельною ділянкою» розуміється як «право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку», тобто, право постійного користування земельною ділянкою є речовим правом на нерухоме майно, похідним від права власності. З огляду на це надання повноважень щодо розпорядження земельною ділянкою суб'єктам права постійного користування земельною ділянкою, як це передбачено у деяких положеннях проекту, виглядає дискусійним у концептуальному плані, оскільки порушує відповідні права власника, зокрема, не відповідає згаданому положенню ч. 1 ст. 92 ЗКУ. Це стосується, наприклад, надання Національній академії наук України, яка є постійним користувачем земельних ділянок

сільськогосподарського призначення державної власності (а не їх власником), права «передавати земельні ділянки, що тимчасово не використовуються за цільовим призначенням, в оренду на конкурентних засадах (земельних торгах) фізичним та юридичним особам України для сільськогосподарського використання відповідно до цього Кодексу, Закону України «Про оренду землі», інших законів України з урахуванням режиму використання цих земельних ділянок, встановленого законодавством» (нова ч. 5 ст. 92 ЗКУ) або правом надавати «дозвіл підприємствам, установам, організаціям, що віднесені до відання Національної академії наук України, на укладення договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що обліковуються на балансах цих підприємств, установ, організацій» (ст. 3 Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» у редакції проекту). Аналогічні зауваження стосуються ч. 2 ст. 24 ЗКУ, відповідно до якої державні і комунальні сільськогосподарські підприємства, установи і організації можуть «передавати в оренду набуті ними на праві постійного користування земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які тимчасово *не використовуються за цільовим призначенням*, для сільськогосподарського використання у порядку та з урахуванням обмежень, встановлених законом». Звертаємо також увагу, що використання земельної ділянки не за цільовим призначенням є підставою для припинення права користування земельною ділянкою (п. «г» ч. 1 ст. 141, п. «а» ч. 1 ст. 143 ЗКУ), а тому юридично коректнішим було б їх повернення власнику для того, щоб він визначив їх подальшу долю. Аналогічне зауваження стосується і нової ч. 1¹ ст. 95 ЗКУ, а також інших відповідних положень проекту.

Виходячи з цього, дискусійним виглядає також надання статусу «орендодавців» постійним користувачам земельних ділянок, що належать до земель оборони і використовуються для господарської діяльності, а також постійним користувачам земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, які перебувають у постійному користуванні як це пропонується у змінах до ст. 4 Закону України «Про оренду землі» та відповідно позбавлення статусу «орендодавців» власників відповідних земельних ділянок (органів виконавчої влади, які відповідно до закону передають земельні ділянки у власність або користування) та в інших відповідних положеннях проекту.

Крім цього, слід звернути увагу, що зміни до ЗКУ щодо визначення особи, яка приймає рішення про передачу в оренду земельних ділянок, які перебувають у постійному користуванні та належать до земель оборони і використовуються для господарської діяльності, не узгоджуються між собою. Зокрема, згідно з новою ч. 17 ст. 123 ЗКУ надання таких земельних ділянок в оренду для сільськогосподарського використання здійснюється їх постійними користувачами за згодою з власниками цих земельних ділянок за рішенням Міністерства оборони України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів України,

державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями та сил цивільного захисту, прийнятим щодо земельних ділянок постійних користувачів, які належать до сфери їх управління. Проте згідно з п. «е» нової ст. 15³ ЗКУ та новою ч. 11 ст. 122 ЗКУ до повноважень вказаних органів віднесено надання дозволу постійним користувачам земельних ділянок, які використовуються для господарської діяльності та належать до земель оборони, що віднесені до сфери їх управління (керівництва), на передачу цих земельних ділянок за згодою з їх власниками в оренду для сільськогосподарського використання.

2. Проектом пропонується: доповнити ЗКУ новою ст. 15³ «Повноваження центральних органів виконавчої влади, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів України, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту та інших органів, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері національної безпеки і оборони України, в галузі земельних відносин»; у новій ч. 4 ст. 92 ЗКУ визначити особливості використання земель оборони; у новій редакції ч. 4 ст. 93 ЗКУ визначити строк оренди земельної ділянки, «яка перебуває у постійному користуванні та належить до земель оборони, що передається в оренду для сільськогосподарського використання» та внести до ЗКУ інші відповідні зміни.

Проте такий підхід, на нашу думку, не кореспондується з абз. 3 ч. 5 ст. 20 ЗКУ, згідно з яким «земельні ділянки, що належать до земель оборони, використовуються виключно згідно із Законом України «Про використання земель оборони»», а також ч. 4 ст. 77 ЗКУ (у тому числі й у редакції проекту), згідно з якою «порядок використання земель оборони та припинення права користування ними встановлюється законом».

У зв'язку з цим, на нашу думку, більш юридично коректним стало би зосередження регулювання питань, пов'язаних із використанням земель оборони, саме у Законі України «Про використання земель оборони», в якому згідно з його преамбулою, визначаються «правові засади і порядок використання земель оборони», а не їх регулювання і у цьому Законі, і у ЗКУ, як це пропонується у проекті. Це пояснюється, зокрема, тим, що врегулювання одного питання у двох законодавчих актах збільшує ризики неузгодженості між положеннями цих актів, особливо при внесенні до них змін у майбутньому.

Це зауваження стосується і нової ст. 93¹ «Особливості набуття і реалізації права оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні» ЗКУ, у якій визначаються: суб'єкти відповідних суспільних відносин; порядок укладення договору оренди; порядок передачі в оренду відповідної ділянки; строк дії договору; мінімальний розмір щорічної орендної плати тощо. З цього приводу варто зазначити, що, на нашу думку, вказані питання юридично коректніше врегулювати у Законі України «Про оренду землі», який є законом комплексного характеру щодо регулювання зазначених суспільних відносин, а не одночасно у цьому Законі та ЗКУ, як це пропонується у проекті.

Зазначимо також, що внаслідок реалізації запропонованого у проекті підходу окремі положення нової ст. 93¹ ЗКУ повторюються у змінах до Закону України «Про оренду землі». Зокрема, положення ч. 8 нової ст. 93¹ ЗКУ України, згідно з якою «строк дії договору оренди земельної ділянки не може бути меншим за три роки і більшим за сім років, а земельної ділянки із числа меліорованих земель і на якій проводиться гідротехнічна меліорація – більшим за десять років» дублюється у новій ч. 4¹ ст. 19 Закону України «Про оренду землі». До того ж, в окремих випадках положення нової ст. 93¹ ЗКУ не узгоджується із відповідними змінами до Закону України «Про оренду землі», що може ускладнити реалізацію відповідних положень. Зокрема, в абз. 2 ч. 11 нової ст. 93¹ ЗКУ не передбачено, що запис про припинення права оренди земельної ділянки в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень робиться без подання заявниками визначених законом документів, як це визначено у новій ст. 31¹ Закону України «Про оренду землі».

3. Нова ст. 15³ ЗКУ вимагає доопрацювання. Зокрема:

3.1. У назві статті йдеться про «повноваження центральних органів виконавчої влади, інших утворених відповідно до законів України *військових формувань*, правоохоронних та розвідувальних органів...». Таким чином, буквально тлумачення цього словосполучення дозволяє дійти до висновку, що центральні органи виконавчої влади є військовими формуваннями, що не відповідає дійсності. Тому вважаємо за доцільне після слів «центральних органів виконавчої влади», додати слова «Збройних Сил України».

Це зауваження стосується також ч. 6 ст. 116, ч. 17 ст. 123, ч. 6 ст. 124 ЗКУ (в редакції проекту) та деяких інших положень проекту, де йдеться про «...Міністерства оборони України, інших утворених відповідно до законів України *військових формувань*...».

3.2. Слід звернути увагу, що визначені у ч. 1 цієї статті органи, «які відповідно до закону входять до складу сил безпеки і оборони», не належить до центральних органів виконавчої влади у сфері регулювання земельних відносин, та мають свою спеціальну компетенцію. Тому визначення їх повноважень в галузі земельних відносин безпосередньо у ЗКУ, на думку Головного управління, не вбачається доцільним, оскільки у цьому разі постане питання щодо необхідності визначення у ЗКУ повноважень інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, які мають відповідні повноваження у сферах своєї діяльності, оскільки згідно з ч. 1 ст. 19 ЗКУ у складі земель України (за основним цільовим призначенням), крім земель оборони, виділяються й інші категорії, зокрема, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики.

3.3. Відповідно до п. «а» ч. 1 нової ст. 15³ ЗКУ до повноважень визначених у ній суб'єктів належить: «*оперативне управління використанням та охороною земель (землекористуванням) державної власності, що належать до земель оборони*». Проте зазначимо, що зміст поняття «*оперативне управління використання земель*» у проекті не розкривається, що створює правову невизначеність, зокрема, щодо конкретних повноважень відповідних державних

органів, що не відповідає принципу юридичної визначеності та створює корупційні ризики.

4. Положення абз. 3 нової редакції ч. 4 ст. 77 ЗКУ, відповідно до якого «земельні відносини, що виникають на землях оборони при здійсненні оборонно-безпекової та господарської діяльності з використання надр, лісів, вод, рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря та довкілля, регулюються цим Кодексом, іншими нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря та довкілля, з *урахуванням режиму використання земель оборони встановленого законодавством*», не узгоджується з ч. 2 ст. 3 ЗКУ, згідно з якою «земельні відносини, що виникають при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного і тваринного світу, атмосферного повітря, *регулюються цим Кодексом, нормативно-правовими актами про надра, ліси, води, рослинний і тваринний світ, атмосферне повітря, якщо вони не суперечать цьому Кодексу*». Аналогічне зауваження стосується й нової ч. 6 ст. 4 Закону України «Про використання земель оборони».

До того ж, зауважимо, що поняття господарської діяльності наведено лише у контексті її здійснення у Збройних Силах України (згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» під нею розуміється «специфічна діяльність військових частин, закладів, установ та організацій Збройних Сил України (далі - військові частини), пов'язана із забезпеченням їх повсякденної життєдіяльності і яка передбачає ведення підсобного господарства, виробництво продукції, виконання робіт і надання послуг, передачу в оренду рухомого та нерухомого військового майна (за винятком озброєння, боєприпасів, бойової та спеціальної техніки) в межах і порядку, визначених цим Законом») і не стосується інших військових формувань, а зміст поняття «оборонно-безпекова діяльність» у чинних законодавчих актах не розкривається.

5. У новій редакції ч. 5 ст. 93 ЗКУ при визначенні особливостей відчуження, передачі у заставу, спадщину, внесення до статутного капіталу права оренди земельних ділянок не враховується, що у чинній редакції цієї частини визначаються особливості зазначених дій також і щодо емфітевзису, виключення яких вбачається необґрунтованим. Аналогічне зауваження стосується також і нової редакції ч. 8 цієї ж статті.

Крім того, із нової редакції ч. 5 ст. 93 ЗКУ виключається положення, згідно з яким «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. Такий договір є підставою для державної реєстрації переходу права користування у порядку, передбаченому законодавством»¹, яке є у її чинній редакції, що також не виглядає обґрунтованим і створює ситуацію

¹ - Відповідні зміни внесені до ст. 93 ЗКУ Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 № 1423-IX. Звертаємо увагу, що у порівняльній таблиці до проекту відповідні частини ст. 93 ЗКУ викладаються без урахування змін, внесених до них названим Законом, що ускладнює її аналіз. Це зауваження стосується і деяких інших змін, які пропонується ц проекті. Зокрема, йдеться про зміни до ст. 135 ЗКУ.

правової невизначеності щодо форми відповідного договору та підстав реєстрації переходу права користування.

6. Нова ст. 93¹ вимагає доопрацювання. Зокрема:

6.1. Як впливає з назви та ч. 1 нової статті ст. 93¹ ЗКУ, у ній визначаються особливості набуття і реалізації права оренди всіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні. Проте слід врахувати, що проект (згідно з його назвою) спрямований на врегулювання використання земель сільськогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні лише національних академій наук, державних підприємств, установ, організацій.

6.2. Окремі положення цієї статті не узгоджуються як з положеннями інших законодавчих актів, так і з положеннями самого проекту. Наприклад:

1) згідно з абз. 1 ч. 10 нової ст. 93¹ ЗКУ «протягом дії договору земельні ділянки, які передані в оренду, та право оренди не підлягають будь-якому відчуженню, передачі у спадок, в суборенду або в інше оплатне чи безоплатне користування, в заставу, внесенню до статутного капіталу». Водночас згідно з ч. 5 ст. 93 ЗКУ (у редакції проекту) «право оренди земельної ділянки, *крім земельної ділянки, яка перебуває у постійному користуванні та належить до земель оборони*, може відчужуватися, у тому числі продаватися на земельних торгах, а також передаватися у заставу, спадщину, вноситися до статутного капіталу власником земельної ділянки - на строк до 50 років, крім випадків, визначених законом».

2) згідно з абз. 2 ч. 10 нової ст. 93¹ ЗКУ «на передані в оренду земельні ділянки не може бути звернено стягнення державним та/або приватним виконавцем під час примусового виконання рішень в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Однак згідно зі ст. 55 Закону України «Про виконавче провадження» «не допускається звернення стягнення на об'єкт довірчої власності за зобов'язаннями довірчого власника, а також на майно, зазначене в Додатку до цього Закону».

6.3. Згідно з абз. 1 ч. 9 нової ст. 93¹ ЗКУ «мінімальна щорічна орендна плата за земельну ділянку не може бути нижчою п'яти тисяч гривень за 1 гектар». Проте економічне обґрунтування саме такого розміру мінімальної орендної плати у супровідних документах до проекту не наведено. У зв'язку з цим звертаємо увагу, що згідно з пп. 288.5.1. п. 288. 5 ст. 288 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) розмір орендної плати за землю державної і комунальної власності встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу не може бути меншою за розмір земельного податку: для земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких проведено, - у розмірі не більше 3 відсотків їх нормативної грошової оцінки, для земель загального користування - не більше 1 відсотка їх нормативної грошової оцінки, для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3 відсотка та не більше 1 відсотка їх нормативної грошової оцінки; для земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено, - у розмірі не більше 5 відсотків нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області, для

сільськогосподарських угідь - не менше 0,3 відсотка та не більше 5 відсотків нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області.

6.4. Положення абз. 2 ч. 9 нової ст. 93¹ ЗКУ, згідно із яким «орендна плата підлягає зарахуванню до державного бюджету та бюджетів місцевого самоврядування відповідно до Бюджетного кодексу України за виключенням 50 відсотків орендної плати, яка зараховується на рахунок постійного землекористувача» не належить до предмету регулювання ЗКУ, оскільки склад доходів державного та місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України, яким встановлені, зокрема, правові засади функціонування бюджетної системи України (преамбула цього Кодексу).

7. У новій редакції ч. 1 ст. 95 ЗКУ визначається, що «землекористувачі» як «фізичні та юридичні особи, яким відповідно до закону надані у користування земельні ділянки *державної та комунальної власності*, у тому числі на умовах оренди, мають право...». Проте, при цьому, не враховується, що об'єктами оренди є також земельні ділянки, що перебувають у власності громадян, юридичних осіб (ст. 3 Закону України «Про оренду землі»), тобто ті, що перебувають у приватній власності, а тому чинна редакція ч. 1 ст. 95 ЗКУ виглядає юридично коректнішою.

8. У новій редакції абз. 1 ч. 3 ст. 135 ЗКУ визначається, що «організатором земельних торгів є фізична або юридична особа - власник земельної ділянки, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, що здійснює реалізацію права державної чи комунальної власності на земельні ділянки, постійний користувач земельної ділянки, що належить до земель оборони, уповноважений орган управління підприємства, установи, організації, у постійному користуванні якого (якої) перебуває земельна ділянка сільськогосподарського призначення, і які уклали з виконавцем земельних торгів договір про проведення земельних торгів». Проте слід звернути увагу, що у чинній редакції цієї статті (ч. 2) організатор земельних торгів визначається конкретно щодо певної земельної ділянки. Наприклад, «у разі продажу земельної ділянки - власник земельної ділянки, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, що здійснює реалізацію права державної чи комунальної власності на земельні ділянки відповідно до повноважень, визначених статтею 122 цього Кодексу; у разі укладення договору оренди земельної ділянки - особа, яка відповідно до закону може виступати орендодавцем такої земельної ділянки...».

9. Звертаємо увагу, що ст. 4 «Використання земель оборони у господарських цілях» Закону України «Про використання земель оборони» (у редакції проекту) не передбачає можливості використання земель оборони для проведення на них сільськогосподарської діяльності, що не узгоджується як з іншими положеннями проекту, так і з його метою.

10. Відповідно до положення ч. 1 нової ст. 4³ Закону України «Про використання земель оборони» «земельна ділянка, що належить до земель оборони, передається в оренду для сільськогосподарського використання після проведення державної реєстрації права оренди на неї відповідно до договору оренди землі, матеріалів Державного земельного кадастру, *технічної документації (проекту) із землеустрою щодо відведення цієї земельної ділянки*». Зазначимо, що назва документації із землеустрою у цій частині не узгоджується з положеннями Закону України «Про землеустрій», відповідно до ч. 2 ст. 25 якого передбачаються «проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок» (п. «г») та «технічна документація із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості)» (п. «і»).

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: М. Муравська, О. Петриченко, Є. Гришко



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/266227 від 19.08.2021



619916