



ЗАКОНОДАВЧИЙ ОГЛЯД

проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану»¹ (реєстр. № 7289)

Дата: 26 квітня 2022 року

1. МЕТА:

Як зазначено в Пояснювальній записці до законопроекту #7289, його метою є встановлення спеціальних правил щодо володіння, користування та розпорядження землею, що забезпечить найбільш нагальні та невідкладні потреби у земельних ділянках суб'єктів, які мають вагоме значення для національної економіки, аграрного сектору та громадян України в умовах воєнного стану. Проект закону також пропонує спрощену процедуру надання та зміни цільового призначення земельних ділянок для:

- розміщення виробничих потужностей підприємств, що переміщуються (евакууються) із зони бойових дій;
- розміщення об'єктів для тимчасового перебування внутрішньо переміщених осіб;
- ведення сільськогосподарського виробництва;
- сталого функціонування газотранспортної та газорозподільної систем, водопостачання і водовідведення, виробництва тепла, електронних комунікацій тощо.

2. СТАТУС:

15 квітня 2022 р. зареєстровано у Верховній Раді України.

20 квітня 2022 р. Комітет Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики його підтримав, рекомендував прийняти за основу та включити до порядку денного чергової сесії Верховної Ради України.

21 квітня 2022 р. на сесії Верховної Ради України його підтримано, прийнято за основу та направлено на підготовку до другого читання із скороченим строком підготовки.

3. ОСНОВНІ ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:

I. Розширення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо можливості набуття ними прав постійного користування земельними ділянками, а саме:

1. пропонується доповнити п. а) частини 2 статті 92 Земельного кодексу України (ЗКУ) положенням, що права постійного користування земельними ділянками крім підприємств, установ та організацій, що належать до державної та комунальної власності також набувають **органи державної влади та органи місцевого самоврядування**;
2. **земельні ділянки**, що є об'єктами права власності Російської Федерації та її резидентів, **які примусово в них вилучаються на користь держави Україна** і реєструються за державою в особі Кабінету Міністрів України (на підставі [ЗУ № 2116-IX](#), ред.) **передаються** ним спеціалізованому державному підприємству у постійне користування;
3. **земельні ділянки комунальної власності** можуть передаватися в постійне користування виконавчим органам сільських, селищних, міських рад для розміщення об'єктів для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб.

Вартим уваги є те, що даним законопроектом **врегульовується** питання можливості вилучення земельних ділянок права власності Російської Федерації та її резидентів шляхом доповнення правових підстав припинення прав власності на земельні ділянки (ст. 140 ЗКУ) пунктом є) - примусовим вилученням земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності, та

¹<https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/1270696>



доповненням до статті 147 ЗКУ, що примусове вилучення земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності здійснюється відповідно до [Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів»](#) (п. 3 статті 147 ЗКУ).

Проблемні аспекти для подальшого врегулювання:

1. доцільність розширення кола суб'єктів права постійного користування земельними ділянками органами державної влади, оскільки Кабінет міністрів України, згідно існуючого законодавства, є суб'єктом права державної власності щодо земельних ділянок Російської Федерації та її резидентів, які примусово в них вилучаються на користь держави Україна, і згідно запропонованих законопроектом змін, передає їх в постійне користування спеціалізованому державному підприємству, яке відповідно до вже чинного законодавства може бути суб'єктом права постійного користування, оскільки належить до підприємств державної власності;
2. органи місцевого самоврядування згідно чинного законодавства є суб'єктами права комунальної власності на землю, тому вони не можуть бути одночасно і її постійними користувачами. У зв'язку з цим, варто доопрацювати процедуру щодо надання земельних ділянок для розміщення об'єктів для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб шляхом надання таких земельних ділянок в постійне користування підприємствам, установам та організаціям комунальної форми власності, створеним відповідними сільськими, селищними, міськими радами, на баланс яких, як правило, потім і передаються відповідні будівлі та споруди для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб з метою їх обслуговування та забезпечення належного рівня функціонування.

II. Встановлення особливих умов передачі в оренду земельних ділянок державної та комунальної власності. Питання надання земельних ділянок в оренду для критично важливих потреб в умовах війни вимагає негайного врегулювання, тому з цією метою законопроектом пропонується спростити дані процедури шляхом:

1. усунення правової колізії щодо обмеження права органів місцевого самоврядування передавати в оренду земельні ділянки для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, які переходять в комунальну власність згідно [ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»](#), але щодо яких право державної власності є зареєстроване у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, і згідно чинної норми (п. 24 Перехідних положень ЗКУ), такі земельні ділянки переходять у комунальну власність з моменту державної реєстрації права комунальної власності на них. Відповідно до запропонованих законопроектом змін такі земельні ділянки **можуть бути передані в оренду** у порядку, визначеному пп. 2 п. 27 ЗКУ, **без державної реєстрації права комунальної власності** на такі земельні ділянки;
2. доповнення випадків не проведення земельних торгів визначених у статті 134 ЗКУ (пп.4 п. 27 Перехідних положень ЗКУ), згідно яких пропонується дозволити передачу земельних ділянок державної, комунальної власності в оренду без проведення земельних торгів для:
 - а) розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій;
 - б) розміщення річкових портів (терміналів), залізничних логістичних центрів (виробничо-перевантажувальних комплексів);
 - в) будівництва мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж;
 - г) товарного сільськогосподарського виробництва.
3. покладання на Кабінет Міністрів України повноважень щодо затвердження Порядку визначення підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із



- зони бойових дій, та осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій (далі - Порядок релокації підприємств). В даному порядку **пропонується визначити, що для релокації підприємств обласна військова адміністрація, з території якої переміщуються (евакууються) виробничі потужності підприємства, та обласна державна адміністрація (обласна військова адміністрація (у разі її утворення), на територію якої вони переміщуються (евакууються) приймають спільне рішення, яким визначаються:**
- а) перелік підприємств, які підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій;
 - б) перелік осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності, необхідної для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зон бойових дій.
4. **визначення особливостей розміщення тимчасових споруд і їх комплексів, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування) внутрішньо переміщених осіб, яке може здійснюватися на земельних ділянках усіх категорій земель (крім земель природнозаповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель історико-культурного призначення) без зміни цільового призначення земельної ділянки.** Будівництво на зазначених земельних ділянках капітальних будівель, споруд для здійснюється відповідно до цільового призначення земельних ділянок.
5. **встановлення особливих умов договорів оренди земельних ділянок для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій; розміщення річкових портів (терміналів), залізничних логістичних центрів (виробничо-перевантажувальних комплексів); будівництва мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж згідно з якими:**
- а) орендар не має права змінювати цільове призначення земельної ділянки;
 - б) відчуження, застава (іпотека) права користування земельною ділянкою забороняється;
 - в) передача земельної ділянки в суборенду забороняється;
 - г) орендар зобов'язаний здійснити розміщення об'єктів, для яких земельна ділянка передана в оренду, протягом строку, визначеного договором оренди земельної ділянки (з припиненням орендодавцем дії такого договору, якщо орендар не виконав це зобов'язання, в односторонньому порядку, без урахування волевиявлення орендаря)».
6. **доповнення порядку ведення Книг реєстрації землеволодінь і землекористувань в умовах воєнного стану положеннями щодо права районними військовими адміністраціями реєструвати зміни цільового призначення земельних ділянок у період, коли функціонування Державного земельного кадастру призупинено.**

Проблемні аспекти для подальшого врегулювання:

1. **надання Кабінету Міністрів України повноважень щодо затвердження Порядку релокації підприємств, оскільки, беручи до уваги рекомендації Головного науково-експертного управління викладені у його Висновку від 18.04.2022 року щодо законопроекту №7289, повноваження Кабінету Міністрів України щодо даного питання варто врегулювати, наприклад, шляхом прийняття змін до ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», як це пропонується наразі законопроектом №7282. До речі, дані пропозиції є в законопроекті №7289, тому не зрозуміло, для чого їх дублювати ще й в ЗКУ;**
2. **право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності, для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зон бойових дій», надається лише для окремих осіб, визначених у переліку відповідно до спільного рішення вказаних вище адміністрацій, що може створити корупційні ризики при прийнятті такого рішення. Необхідно визначити виключний перелік осіб, яким надається таке право. Крім того необхідно закріпити право одержання в оренду земельних ділянок без проведення земельних торгів в цілому за всіма підприємствами будь-якої форми власності, розташованих у зоні бойових дій та чіткий механізм звернення за таким правом;**



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

3. **розміщення тимчасових споруд, їх комплексів, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування) допускається на земельних ділянках будь-яких категорій, крім земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель історико-культурного призначення, без зміни їх цільового призначення, проте, зважаючи на особливу роль водних та лісових ресурсів у життєзабезпеченні населення та охороні довкілля, необхідно до переліку виключень додати також землі водного фонду та лісогосподарського призначення;**
4. **щодо особливих умов оренди, законопроект не врегульовує питання, пов'язані із правом орендаря на поновлення договору оренди земельної ділянки, отриманої без проведення земельних торгів для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій; розміщення річкових портів (терміналів), залізничних логістичних центрів (виробничо-перевантажувальних комплексів); будівництва мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж.**

III. **Запровадження особливих умов встановлення та зміни цільового призначення окремих земельних ділянок державної та комунальної власності:**

1. важливо, що саме шляхом внесення змін до ЗКУ пропонується визначити особливі умови встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій; розміщення річкових портів (терміналів), залізничних логістичних центрів (виробничо-перевантажувальних комплексів); будівництва мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж. Даними змінами передбачається, що для вище зазначених потреб встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок здійснюється:
 - а) без сплати втрат сільськогосподарського, лісогосподарського виробництва;
 - б) без дотримання вимог щодо особливо цінних земель (частини дев'ятої статті 20 ЗКУ);
 - в) без розроблення документації із землеустрою;
 - г) без дотримання правил співвідношення між видом цільового призначення земельної ділянки та видом функціонального призначення території, визначеним відповідною містобудівною документацією (за виключенням окремих випадків);
2. **в разі порушення правил співвідношення між видом цільового призначення земельної ділянки та видом функціонального призначення території визначеним відповідною містобудівною документацією, а також в разі відсутності затвердженої містобудівної документації на місцевому рівні рішення про встановлення або зміну цільового призначення земельної ділянки приймається на підставі мотивованого висновку уповноваженого органу містобудування та архітектури щодо можливості розміщення на земельній ділянці відповідного об'єкта (далі – Висновку), який надається протягом 10 робочих днів з дня отримання запиту про його надання. Дане положення також передбачено законопроектом №7282 шляхом внесенням змін до п. 9³ Розділу V Прикінцевих положень ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Оскільки зазначене питання стосується зміни цільового призначення земельної ділянки, його необхідно врегулювати положеннями законопроектом №7289.**

Позитивним є те, що **законопроектом №7289 уточнено (порівняно із законопроектом №7282) з використанням якої саме електронної системи здійснюється запит про надання вище зазначеного Висновку, а саме через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва.**

У випадку, якщо запит про надання висновку подається з метою визначення виду цільового призначення земельної ділянки **в процесі її формування (якщо запропонований вид цільового призначення земельної ділянки не відповідає виду функціонального призначення території, визначеного містобудівною документацією, або якщо на території населеного пункту у межах якої розташована відповідна земельна ділянка, відсутня затверджена містобудівна документація на місцевому рівні), то до такого запиту додається документація із землеустрою, відповідно до якої пропонується здійснити формування земельної ділянки. І лише після отримання висновку уповноваженого органу містобудування та архітектури про можливість розміщення на земельній**



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ділянці відповідного об'єкта **дозволяється затвердження документації із землеустрою щодо зміни її цільового призначення**. Положеннями законопроекту №7289 передбачено, що за відсутності зміни цільового призначення на підставі висновку, такий **висновок втрачає чинність з дня припинення або скасування воєнного стану**.

1. законопроектом №7289 впроваджуються норми, згідно з якими в період, коли **функціонування Державного земельного кадастру призупинено**:
 - а) **цільове призначення земельної ділянки може бути змінено лише для цілей розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій; розміщення річкових портів (терміналів), залізничних логістичних центрів (виробничо-перевантажувальних комплексів); будівництва мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж, або для розміщення, у тому числі будівництва, об'єктів для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб;**
 - б) **цільове призначення земельної ділянки приватної власності не може бути змінено;**
 - в) **цільове призначення земельної ділянки комунальної власності змінюється лише за рішенням сільської, селищної, міської ради, на території якої розташована земельна ділянка, а земельної ділянки державної власності – за рішенням органу виконавчої влади, що здійснює розпорядження відповідною земельною ділянкою;**
 - г) **рішення приймається на підставі заяви землевласника (землекористувача), до якої додаються документи, що підтверджують право власності (користування) заявника на земельну ділянку, її цільове призначення, а також витяг із містобудівної документації (із зазначенням функціональної зони території, в межах якої розташована земельна ділянка, та обмежень у використанні земель (у тому числі у сфері забудови), які поширюються на таку земельну ділянку), а в разі необхідності додається висновок уповноваженого органу містобудування та архітектури про можливість розміщення на земельній ділянці об'єкту, для якого змінюється цільове призначення земельної ділянки;**
 - д) **відомості про змінене цільове призначення земельної ділянки не вносяться до Державного земельного кадастру;**
 - е) **зміна цільового призначення земельної ділянки підлягає державній реєстрації, яка здійснюється відповідною районною військовою адміністрацією.**

Варто також **взяти до уваги**, що законопроектом №7289 передбачено, що **протягом 30 днів з дня відновлення функціонування Державного земельного кадастру власник, користувач земельної ділянки, цільове призначення якої було змінено в порядку, визначеному цим законопроектом без внесення відомостей про це до Державного земельного кадастру, зобов'язаний в порядку, визначеним Законом України «Про Державний земельний кадастр», подати заяву про внесення таких відомостей**. Внесення відомостей здійснюється без подання витягу з містобудівної документації та дотримання вимог щодо узгодження зміненого цільового призначення із містобудівною документацією.

Проблемні аспекти для подальшого врегулювання:

2. **звільнення від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва під час встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій; розміщення річкових портів (терміналів), залізничних логістичних центрів (виробничо-перевантажувальних комплексів); будівництва мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж, може призвести до втрат бюджетів органів місцевого самоврядування (до місцевого бюджету надходить 75% коштів від зазначених втрат, крім бюджетів міст Києва і Севастополя);**
3. **існує невідповідність між визначенням висновку уповноваженого органу містобудування та архітектури щодо можливості розміщення на земельній ділянці**



відповідного об'єкта. Відповідно до законопроекту №7282 зазначений висновок вважається особливим видом містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки і є підставою для проектування об'єкта будівництва та зберігає свою чинність до завершення будівництва об'єкта;

4. згідно положень законопроекту №7289 **передача** органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування **земельних ділянок державної, комунальної власності у власність, користування** у період, коли функціонування Державного земельного кадастру призупинено, **не здійснюється** (крім передачі в оренду земельних ділянок відповідно до підпункту 2 пункту 27 Перехідних положень ЗКУ, тобто для ведення товарного сільськогосподарського виробництва), Однак, неврегульованим залишається питання реалізації норми, передбаченої підпунктом 4 пункту 27 Перехідних положень ЗКУ, згідно якого **допускається передача** земельних ділянок державної, комунальної власності **в оренду без проведення земельних торгів для цілей розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зони бойових дій; розміщення річкових портів (терміналів), залізничних логістичних центрів (виробничо-перевантажувальних комплексів); будівництва мереж електропостачання, газорозподільних, водопровідних, теплопровідних, каналізаційних мереж; ведення товарного сільськогосподарського виробництва.**

IV. Крім вище зазначених змін на період дії воєнного стану пропонується:

1. надати Міністерству аграрної політики та продовольства України повноваження щодо прийняття рішень про відновлення або подальше призупинення функціонування Державного земельного кадастру, а також встановлення обмежень щодо повноважень державних кадастрових реєстраторів, інших особливостей ведення Державного земельного кадастру;
2. зняти всі обмеження щодо доступу до земель, які використовуються газотранспортною системою, водопостачанням, постачанням електроенергії, інженерними мережами та іншими об'єктами технічної інфраструктури для забезпечення швидкого ремонту та ліквідації аварійних ситуацій;
3. зняття та перенесення ґрунтового покриття земельних ділянок здійснюється без розроблення робочого проекту землеустрою у наступних випадках:
 - а) розміщення тимчасових споруд, їх комплексів, призначених для життєзабезпечення (тимчасового проживання та обслуговування) внутрішньо переміщених осіб, або проведення робіт з ліквідації наслідків такого розміщення;
 - б) будівництва (нового будівництва, реконструкції) будівель для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб;
 - в) проведення оператором газотранспортної системи, оператором системи розподілу, оператором системи передачі, підприємством питного водопостачання, підприємством централізованого водовідведення капітальних та інших планових робіт, а також у разі аварії або загрози її виникнення (аварійної ситуації);
4. до розробників документації із землеустрою та виконавців топографо-геодезичних і картографічних робіт загальнодержавного призначення на відповідних територіях не застосовуються вимоги щодо обов'язкового страхування їх відповідальності;
5. невиконання вимоги щодо підвищення кваліфікації у встановлений законом строк не є підставою для зупинення дії кваліфікаційного сертифікату інженера-землевпорядника, кваліфікаційного сертифікату інженера-геодезиста, кваліфікаційного свідоцтва оцінювача (для всіх спеціалізацій), кваліфікаційного свідоцтва оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок;
6. **сертифікати суб'єктів оціночної діяльності**, строк дії яких закінчився під час дії воєнного стану, **є чинними**;
7. запровадити **спеціальні умови виконання** сертифікованими інженерами-землевпорядниками та/або сертифікованими інженерами-геодезистами обстежувальних, вишукувальних, топографо-геодезичних **робіт на підставі** отримання ним **дозволу Службою безпеки України**;



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

8. надати Міністерству інфраструктури України повноваження щодо прийняття рішень про доцільність будівництва нових та розширення існуючих річкових портів (терміналів) та рішень про доцільність будівництва нових та розширення існуючих для розміщення залізничних логістичних центрів (виробничо-перевантажувальних комплексів), в яких зазначати: об'єкт, що передбачається побудувати (розширити); орієнтовне місце розташування об'єкта.

Проблемні аспекти для подальшого врегулювання:

1. законопроектом №7289 передбачається, що **у разі неможливості надання витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку** окремої земельної ділянки **використовуються усереднені показники** нормативної грошової оцінки земель на одиницю площі, що затверджуються Міністерством аграрної політики та продовольства України. Такий підхід носить суттєві фінансові ризики як для місцевих бюджетів (оскільки 100% плати за землю надходить до них), так і для платників (юридичних та фізичних осіб), оскільки **такий «усереднений» підхід не відображає реальну вартість** окремо взятої ділянки і вартісні показники такої оцінки **можуть бути як завищеними, так і заниженими**. Згідно чинного законодавства (Податковий кодекс України), для розрахунку розміру плати за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких не проведено, **застосовується нормативна грошова оцінка одиниці площі ріллі по області**. Для розрахунку розмірів плати за земельні ділянки застосування таких усереднених показників по ріллі, може спричинити відхилення нормативної грошової оцінки окремих земельних ділянок в разі.
2. законопроект пропонує визначити, що **терміни виплати землекористувачем** (крім землекористувачів земель державної, комунальної власності) **орендної, суборендної плати за земельні ділянки усіх форм власності, плати за встановлення земельного сервітуту, плати за користування земельною ділянкою на умовах суперфіцію** на земельних ділянках, якщо відповідне право користування земельною ділянкою надано **для розміщення об'єктів енергетичної інфраструктури**, і які настали під час дії воєнного стану, **переносяться до спливу 6 місяців** з дня припинення або скасування воєнного стану. З тексту запропонованих змін, випливає, що таким чином законодавець **пропонує відтермінувати виплату платежів орендодавцям приватних земельних ділянок**, а дохідну частину місцевих бюджетів не знижувати. Такий підхід в умовах війни допустимий, однак пропонуємо вилучити **«усіх форм власності»** з тексту законодавчої пропозиції, оскільки дане нововведення не буде застосовуватися до землекористувачів земель державної, комунальної власності.