



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40

E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____ на № _____ від _____ р.

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України (далі - ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо власності на земельні ділянки та розташовані на них будинки, будівлі і споруди» (далі - проект Закону), а також документи, що додаються до нього, надані листом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 04.08.2021 № 6-28-0.221-9688/2-21.

За результатами проведеного аналізу проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», керуючись частиною четвертою статті 21 цього Закону, Державна регуляторна служба України

встановила:

як зазначається розробником, метою прийняття проекту Закону є забезпечення єдності юридичної долі земельних ділянок та розташованих на них будинків, будівель і споруд, що сприятиме розвитку цивільного обороту.

Зокрема, проектом Закону пропонується внести зміни до статті 415 Цивільного кодексу України та визначити, що на відміну від чинної редакції, за якою землекористувач має право власності на будівлі (споруди), споруджені на земельній ділянці, переданій йому для забудови, він матиме право користування зазначеними об'єктами.

В контексті зазначеного необхідно враховувати, що основна кількість новобудов зводиться на ділянках, взятих в користування за договором оренди або суперфіцію. Це вигідніше та простіше для забудовника, ніж придбання землі.

У свою чергу, законодавче запровадження запропонованих змін ставить під питання можливість подальшої реалізації як житлової, так і комерційної нерухомості (приміщень) на новозбудованих об'єктах, адже у забудовника не виникатиме прав власності на збудовані об'єкти. При цьому, набуття саме права користування такою нерухомістю матиме більш ніж сумнівну привабливість як

30 02210123385 000001



АСУД "ДОК ПРОФ 3"

РІШЕННЯ № 434 від 09.09.2021

Кучер Олексій Володимирович

КЕП Кучер Олексій Володимирович

58E2D9E7F900307B040000003BF53000408B8E00

РІШЕННЯ № 434 від 09.09.2021



для первинних інвесторів, які забезпечують фінансування на етапі новобудови, так і в подальшому, під час здійснення операцій з обігу житлової та/або комерційної нерухомості в таких будинках.

Одночасно постає питання щодо неможливості утворення об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, а відтак реалізації всіх правових норм, регламентованих як Законом України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», так і Законом України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку».

Аналогічні застереження викликають норми проекту Закону щодо вилучення з Земельного кодексу України положень, які стосуються права спільної часткової та спільної сумісної власності на земельні ділянки (ст. 87-89 ЗКУ), оскільки запропонованими змінами фактично скасовується можливість добровільного об'єднання власниками належних їм земельних ділянок або придбання у власність земельної ділянки двома чи більше особами за цивільно-правовими угодами, а також виникає правова невизначеність стосовно реалізації права на спадщину на земельну ділянку двома або більше особами, та у питаннях, які є похідними від факту набуття у власність земельної ділянки під час перебування у шлюбі.

Засадами державної регуляторної політики, визначеними Законом про регуляторну політику, встановлюється необхідність доведення регуляторним органом доцільності прийняття та впровадження в дію кожного окремого регуляторного акта.

При цьому, враховуючи вимоги статті 21 Закону про регуляторну політику, Державна регуляторна служба України приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проектів регуляторних актів з урахуванням як самого проекту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, аналіз регуляторного впливу цього проекту акта (далі – АРВ).

Відповідно до статті 1 Закону про регуляторну політику АРВ – це документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики. Натомість, розробником проекту Закону АРВ до проекту підготовлений формально, без наявності всієї необхідної інформації, передбаченої Законом про регуляторну політику та Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта (далі – Методика), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308, що в свою чергу, не доводить відповідність проекту Закону принципам державної регуляторної політики:

У розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення, оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи



кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Однак, в АРВ до проекту Закону розробник обмежився лише текстовим описом проблеми та не навів жодних даних у числовій формі, які б обґрунтовували наявність проблеми, її масштаб та важливість. Так, дане АРВ не дає змоги чітко ідентифікувати недоліки чинного регулювання та встановити практичні загрози відсутності у національному правовому полі запропонованого проектом Закону регулювання. Як наслідок, під час аналізу існуючого правового регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не розв'язують проблему та потребують вдосконалення.

Зокрема, в АРВ розробником зазначено, що визначеною проблемою, яка підлягає вирішенню за рахунок прийняття проекту Закону є те, що статтею 120 Земельного кодексу України визначено порядок переходу права на земельну ділянку у разі набуття права на жилий будинок, будівлю або споруду яка передбачає можливість набуття права власності на нерухоме майно, збудоване на чужій земельній ділянці (наприклад, орендованій), в наслідок чого можуть виникати ситуації, коли нерухоме майно, розташоване на земельній ділянці державної чи комунальної власності, не належить власнику землі, тобто органам державної влади або органам місцевого самоврядування, уповноваженим на розпорядження такими землями відповідно до повноважень, визначених Земельним кодексом України. Тобто фактичний стан справ не відповідає юридичному, оскільки формальний власник земельної ділянки, по суті, перестає бути таким фактично: можливість володіти, користуватися і навіть розпоряджатися земельною ділянкою перейшла до власника будинку, будівлі або споруди.

В той же час, необхідно зазначити, що прийняття проекту Закону не забезпечить узгодженість правових норм в цій частині оскільки його положення не передбачають внесення змін до статтею 120 Земельного кодексу України, а відтак, її положення і в подальшому визначатимуть можливість набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду за умови наявності права користування земельною ділянкою, на якій розташовані ці об'єкти, що фактично створюватиме правову колізію з положеннями запропонованої проектом Закону редакції статті 415 Цивільного кодексу України. Одночасно, аналогічна ситуація матиме місце і щодо вилучення з Земельного кодексу України положень, які стосуються права спільної часткової та спільної сумісної власності на земельні ділянки (ст. 87-89 ЗКУ), оскільки чинна редакція ч.1-4 ст. 120 Земельного кодексу України передбачає можливість реалізації такого права.

Також, відповідно до АРВ, ціллю державного регулювання є забезпечення єдності юридичної долі земельних ділянок та розташованих на них будинків, будівель і споруд.

Беручи до уваги спосіб аналізу проблеми, фактично є ситуація, за якої у



розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ не встановлені чітко визначені цілі державного регулювання, що безпосередньо пов'язані із розв'язанням заявленої проблеми або декількох проблем одночасно, та які показники заплановано досягнути за результатами прийняття відповідного регуляторного акта.

Так, розробником викладені цілі впровадження відповідного регулювання без лаконічно сформованого результату, без використання термінології, яка б вказувала на завершеність процесу (зменшити, збільшити, організувати тощо), та без застосування вимірювальних якісних, кількісних та часових показників одночасно, а тому необхідність та вагомість прийняття запропонованого проекту Закону не є доведеною.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення поставлених цілей» АРВ розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них. Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом бюджетних вигод і витрат. Також не було здійснено обрахунку витрат органів державної влади, що виникнуть у разі прийняття проекту Закону. Крім того, під час проведення оцінки впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання розробником не визначено витрати на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які будуть виникати внаслідок дії регуляторного акта, у грошовому еквіваленті відповідно до Додатку 2 до Методики, а також взагалі не визначено кількість і групи суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання (а також питому вагу груп у загальній кількості). Зазначене не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» АРВ розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного.

У розділі V «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» у якості механізму дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог, визначено, що Проект акта виключає вказівки на можливість набуття права власності на будівлі та споруди, збудовані на чужій земельній ділянці. За загальним правилом, все збудоване на земельній ділянці має бути власністю лише власника ділянки. Проте, як зазначено вище, крім неоднозначності у питаннях об'єктивної оцінки запропонованого підходу, проектом Закону не забезпечується досягнення комплексної гармонізації законодавства з цього питання, зокрема з положеннями ч.1 ст. 120 Земельного кодексу України. Зазначене одночасно стосується також і посилення розробника



щодо створення правового механізму поєднання в одній особі власника земельної ділянки та власника розташованої на ній нерухомості. Крім того, необхідно зазначити, що розробником обґрунтовано акцентується увага на тому, що правовідносини пов'язані з земельними ділянками під багатоквартирними будинками потребують розроблення окремого законодавчого рішення, проте ці питання залишилися поза межами визначених у проекті Закону норм, що не дозволяє досягти послідовного підходу до здійснення регуляторної діяльності за визначеними напрямком державного регулювання.

Фактично, у розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізму дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. При цьому розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акта, тобто яким чином будуть діяти норми проекту Закону та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності. Відтак, обраний розробником механізм не відповідає основним принципам державної регуляторної політики – ефективності та збалансованості.

При заповненні розділу VI «Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги» розробником вказано, що додаткові витрати на виконання вимог регуляторного акта з боку органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відсутні, та відповідно, не здійснено розрахунок витрат органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на виконання вимог регуляторного акта згідно з Додатком 3 до Методики.

Натомість, п.3 Прикінцевих положень проекту Закону визначає, що Земельні ділянки державної та комунальної власності, на яких на день набрання чинності цим Законом розташовано житлові, садові, дачні будинки (крім багатоквартирних) та індивідуальні гаражі, з дня набрання чинності цим Законом вважаються власністю осіб, що є власниками будинків та гаражів, що у свою чергу є підставою для державної реєстрації права приватної власності на земельні ділянки, сформовані за рахунок земель, які в силу зазначеного Закону переходять у приватну власність.

Необхідно зазначити, що запропонований підхід потребуватиме обов'язкових витрат обумовлених необхідністю автоматичного проведення заходів з перереєстрації прав власності на ці земельні ділянки, оскільки вказані питання напряду пов'язані зі сплатою земельного податку.

Крім того, розробником не забезпечено здійснення розрахунку витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва згідно з додатком 4 до Методики (М-тест). Вищенаведене не дозволяє зробити висновок щодо забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання та держави.



Розділ VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» АРВ заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником зовсім не наведено додаткові показники, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта. Зазначене є порушенням вимог Методики, яка передбачає, що слід визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності). Крім того, в даному розділі завжди необхідно вказувати прогностичні значення показників результативності регуляторного акта, обов'язковими з яких повинні бути: розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта; кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта; розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта, рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта. Відповідно до вимог Методики ці показники повинні бути не описовими, а кількісними та вимірювальними.

Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту Закону та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект акта розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, визначених статтею 4 Закону про регуляторну політику, зокрема:

доцільності – оскільки розробником не доведена наявність проблеми, що потребує державного втручання, та не обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою її вирішення;

адекватності – відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

передбачуваності – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності.

Разом з тим проект Закону не узгоджується із вимогами статті 5 Закону про регуляторну політику, зокрема – в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, та в частині викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта, а також з вимогами статті 8 Закону про регуляторну політику в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.



Керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо власності на земельні ділянки та розташовані на них будинки, будівлі і споруди».

**Голова Державної
регуляторної служби України**

Олексій КУЧЕР

