



**ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
(ДРС)**

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

на № _____ від _____ 20__ р.

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проєкту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на період воєнного стану» (далі – проєкт постанови), а також документи, що надані до нього листом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 24.12.2024 № 6-28-0.191-13166/2-24.

За результатами проведеного аналізу проєкту постанови та аналізу її регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, і 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), та керуючись вимогами частини четвертої статті 21 цього Закону, Державна регуляторна служба України

встановила:

проєкт постанови розроблено з метою відновлення заходів державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення державного нагляду (контролю) під час воєнного стану.

Абзаци другий та третій пункту 1 проєкту постанови викладено у наступній редакції: «Заходи державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель в обсязі, визначеному Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», здійснюються Державною службою з питань



Державна регуляторна служба України

РІШЕННЯ № 47 від 31.01.2025

Підписав: Кучер Олексій Володимирович

Сертифікат: 6FA97849F1B2570D040000008869000025DF0300

Дійсний: з 12.06.2024 11:11:30 по 12.06.2025 11:11:30

ли органами та виконавчими

органами сільських, селищних, міських рад у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю.

Порядок здійснення державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель встановлюється Земельним кодексом України, законами України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону земель», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Згідно з статтею 187 Земельного кодексу України (далі – Кодекс) контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Відповідно до абзацу першого частини першої статті 188 Кодексу державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Згідно з абзацом другим частини першої статті 188 Кодексу державний контроль за використанням та охороною земель в обсязі, визначеному законом, також здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад набувають установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю.

Відповідно до частини другої статті 188 Кодексу порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлюється законом.

Економічні, правові та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель визначені Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (далі – Закон № 963-IV).

Згідно з статтею 2 Закону № 963-IV основними завданнями державного контролю за використанням та охороною земель, серед іншого, є:

забезпечення додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами земельного законодавства України;

запобігання порушенням законодавства України у сфері використання та охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень і вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

забезпечення додержання власниками землі та землекористувачами нормативів у сфері охорони та використання земель, запобігання забрудненню земель та

зниженню родючості ґрунтів, погіршенню стану рослинного і тваринного світу, водних та інших природних ресурсів.

Відповідно до статті 4 Закону № 963-IV об'єктом державного контролю за використанням та охороною земель є всі землі в межах території України.

Згідно з частиною першою статті 5 Закону № 963-IV 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. Державний контроль за використанням та охороною земель також здійснюють виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю.

Відповідно до Положення про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 15, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері національної інфраструктури геопросторових даних, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру.

При цьому варто наголосити, що повноваження Держгеокадастру, як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, визначені статтею 6 Закону № 963-IV, а стаття 6¹ Закону № 963-IV визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель встановлює порядок та алгоритм дій органів місцевого самоврядування для набуття установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель.

Відповідно до статті 9 Закону № 963-IV державний контроль за використанням та охороною земель, дотриманням вимог законодавства України про охорону земель і моніторинг ґрунтів здійснюються, зокрема, шляхом проведення перевірок.

Таким чином, державний контроль за використанням та охороною земель є діяльністю уповноважених законом органів щодо виявлення та запобігання (забезпечення) додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, власниками землі та землекористувачами вимог законодавства, яке регулює земельні відносини, зокрема належного використання, запобігання забрудненню та зниженню родючості земель, які є об'єктом контролю та охорони.

Як видно з наведеного, Держгеокадастр, його територіальні підрозділи, та органи місцевого самоврядування, що набувають установлених законом повноважень із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, вступають у правовідносини з фізичними та юридичними особами, власниками землі та землекористувачами, серед яких є і суб'єкти господарювання.

Звертаємо увагу, що правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про нагляд (контроль)).

Відповідно до положень статті 2 Закону про нагляд (контроль) дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані із здійсненням державного контролю за використанням та охороною земель.

При цьому слід зазначити, що Законом про нагляд (контроль) встановлено єдиний підхід до здійснення контрольних заходів за діяльністю суб'єктів господарювання.

Враховуючи вищезазначене редакція пункту 3 проєкту постанови не узгоджується з положеннями Закону про нагляд (контроль).

В пункті 3 проєкту постанови зазначено наступне: «позапланові заходи державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель здійснюються у разі отримання звернень від фізичних та юридичних осіб, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів щодо використання земельних ділянок з порушенням вимог земельного законодавства, а також з інших підстав, визначених законодавством. За необхідності позапланові заходи державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель виконувачими органами сільських, селищних, міських рад, у разі прийняття відповідною радою рішення про здійснення такого контролю, здійснюються із залученням державних інспекторів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і додержанням вимог законодавства про охорону земель територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру.».

Статтею 6 Закону про нагляд (контроль) встановлено порядок проведення позапланових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю), а частиною першою статті 6 визначено вичерпний перелік підстав для здійснення позапланових заходів.

Стаття 7 Закону про нагляд (контроль), визначає порядок оформлення розпорядчих документів органів державного нагляду (контролю) під час здійснення планових або позапланових заходів державного нагляду (контролю).

Так частина шоста статті 7 Закону про нагляд (контроль) встановлює вимоги до складання акта за результатами здійснення планового або позапланового заходу, а частини сьома, восьма та дев'ята визначають вимоги до складання припису, розпорядження, іншого розпорядчого документа щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю).

При цьому частиною десятою статті 7 Закону про нагляд (контроль), встановлено, що усі розпорядчі документи, що приймаються під час здійснення кожного окремого заходу державного нагляду (контролю), формуються в єдину справу в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що

забезпечує формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Повноваження та обов'язки органу державного нагляду (контролю) встановлені статтею 8 Закону про нагляд (контроль).

Крім цього слід зазначити, що статтею 3 Закону про нагляд (контроль), встановлено, що одним із основних принципів державного нагляду (контролю) визначено принцип неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимість здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання.

Зазначаємо, що перелік повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, визначений статтею 6¹ Закону № 963-IV майже повністю дублює повноваження Держгеокадастру.

Таким чином, у випадку проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) стосовно суб'єкта господарювання, за алгоритмом запропонованим проектом постанови, відбудеться проведення перевірки з одних і тих самих питань двома різними органами державного нагляду (контролю).

При цьому редакція проекту постанови не пояснює яким чином відбудеться фіксація результатів такої перевірки і яким чином органи, що прийматимуть в ній участь, дотримуються вимог Закону про нагляд (контроль).

Пропонуємо розробнику переглянути редакцію пункту 3 проекту постанови та доопрацювати її, врахувавши норми Закону та положення статей 7 та 8 Закону про нагляд (контроль).

Пунктом 4 проекту постанови передбачено, що результати планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель оприлюднюються на офіційних сайтах органів державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель, які здійснили такі заходи відповідно до пунктів 2 і 3 цієї постанови.

Слід зазначити, що відповідно до вимог частини другої статті 4¹ Закону про нагляд (контроль) органи державного нагляду (контролю) зобов'язані вносити до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) (далі – ІАС ДНК) перелік відомостей, серед яких, зокрема і результати здійсненого заходу державного нагляду (контролю) із зазначенням номера акта щодо виявлення або відсутності порушень законодавства, посилення на відповідні вимоги законодавства у разі виявлення порушень.

Крім цього відповідно до частини четвертої статті 8 Закону про нагляд (контроль) органи державного нагляду (контролю) зобов'язані оприлюднювати на своїх офіційних веб-сайтах та вносити до ІАС ДНК визначені законом відомості про здійснені заходи державного нагляду (контролю).

Також зазначаємо, що відповідно до абзацу одинадцятого статті 166²¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлена адміністративна відповідальність за невнесення або внесення недостовірних відомостей чи

відомостей не в повному обсязі щодо заходів державного нагляду (контролю) до ІАС ДНК.

Враховуючи наведене, пропонуємо розробнику переглянути редакцію пункту 4 проєкту постанови та узгодити її з вимогами статті 4¹ Закону про нагляд (контроль).

Пунктом 6 проєкт постанови передбачено, що дія постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 р. № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» (далі – Постанова № 303), не поширюється на здійснення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) органами, які здійснюють державний нагляд (контроль) за використанням та охороною земель.

Як вбачається з тексту проєкту постанови метою контролю є:

виявлення земельних ділянок, які можуть використовуватись з порушенням вимог земельного законодавства (моніторинг матеріалів дистанційного зондування Землі (аналіз супутникових знімків, що виконані за підтримки Світового банку Інститутом космічних досліджень - пункт 2);

перевірки фактів у разі отримання звернень від фізичних та юридичних осіб, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів щодо використання земельних ділянок з порушенням вимог земельного законодавства (пункт 3);

оприлюднення на офіційних сайтах органів державного нагляду (контролю) результатів планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель (пункт 4).

Вважаємо, що в проєкті постанови має бути алгоритм дій органу контролю на період воєнного стану, а саме:

організація та порядок проведення огляду (обстеження) земельної ділянки посадовими особами органу контролю;

права та обов'язки органу контролю під час здійснення огляду (обстеження) земельної ділянки;

організація та порядок складання акту проведення огляду (обстеження) земельної ділянки посадовими особами органу контролю;

порядок оприлюднення акту проведення огляду (обстеження) земельної ділянки;

дії органу контролю у разі створення перешкод у проведенні огляду (обстеження) земельної ділянки;

порядок прийняття рішень (у разі встановлення факту самовільного зайняття земельної ділянки) органом контролю щодо проведення позапланових заходів державного контролю за додержанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства;

та інше.

Зауважуємо, що контрольні заходи за діяльністю суб'єктів господарювання здійснюються відповідно до порядку встановлених Законом про нагляд (контроль).

Також вважаємо, що перевірка факту (самовільного зайняття земельної ділянки) щодо використання земельних ділянок з порушенням вимог земельного законодавства має відбуватись в позаплановому порядку.

ДРС не підтримує виведення із сфери дії Постанова № 303 здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель.

Разом з тим, пропонуємо розробника передбачити внесення змін до Постанови № 303 щодо проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) за використанням та охороною земель територіальними органами Дежгеокадастру за рішенням Держгеокадастру.

Крім того, пропонуємо доопрацювати проєкт постанови шляхом його доповнення нормами, які б також визначали порядок проведення обстеження земельних ділянок, щодо яких прийнято рішення про надання податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів у зв'язку з визнанням земельних ділянок непридатними для використання через потенційну загрозу їх забруднення вибухонебезпечними предметами.

Необхідність розроблення вказаного порядку передбачена підпунктом 25 пункту 27 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України.

Крім того слід зазначити, що при опрацюванні проєкту постанови ДРС встановила, що розробником під час його підготовки не дотримано вимог статей 4, 5 та 8 Закону.

Розробник проєкту постанови у аналізі регуляторного впливу (далі - АРВ) має надати достатнє обґрунтування щодо необхідності прийняття проєкту.

Враховуючи вимоги статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проєктів регуляторних актів з урахуванням як самого проєкту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, АРВ. Законом визначені принципи державної регуляторної політики, а саме: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість та передбачуваність. Наданий розробником АРВ до проєкту наказу не в повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308 (далі – Методика).

У розділі II «Цілі державного регулювання» АРВ необхідно чітко визначити цілі державного регулювання, що мають бути безпосередньо пов'язані із розв'язанням проблеми та показники, які заплановано досягти за результатами прийняття регуляторного акта.

Однак задекларовані розробником цілі державного регулювання викладені без лаконічно сформованого результату, без використання термінології, яка вказувала б на завершеність процесу (зменшити, збільшити тощо) та без застосування вимірюваних якісних, кількісних та часових показників одночасно.

Таким чином, розробником порушено принцип адекватності, оскільки належним чином не обґрунтовано наскільки така форма державного регулювання відповідає вирішенню існуючої проблеми.

У розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» АРВ розробник повинен здійснити вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей.

У зв'язку з неналежним опрацюванням попередніх розділів АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

У розділі VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» АРВ розробник в порушення вимог пункту 10 Методики, не визначив не одного із обов'язкових показників результативності дії регуляторного акта, а саме: 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 витратимуться 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.

Звертаємо увагу розробника, що недотримання ним вимог Закону та Методики в частині визначення показників результативності регуляторного акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як це передбачено вимогами статті 10 Закону.

В розділі III АРВ «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» в таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання» зазначено, що кількість малих суб'єктів господарювання складає 61% від всієї кількості суб'єктів господарювання на яких поширюється дія регуляторного акту, а Тесті малого підприємництва (М-Тест) відсутній, що суперечить Методиці.

Відповідно до Методики якщо питома вага суб'єктів малого підприємництва (малих та мікропідприємств разом) у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10 відсотків, необхідно здійснити розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва згідно з додатком 4 проведення аналізу впливу регуляторного акта (Тест малого підприємництва).

Отже, розробнику необхідно додати до АРВ Тесті малого підприємництва (М-Тест).

Виходячи з наведеного, за результатами розгляду проекту постанови та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проект регуляторного акта розроблений без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, зокрема,

доцільності, ефективності та збалансованості, визначених статтями 4 і 5 Закону та статі 8 Закону в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.

Ураховуючи зазначене, проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на період воєнного стану» потребує доопрацювання з урахуванням зазначених пропозицій та зауважень, керуючись вимогами частини четвертої статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного контролю за використанням та охороною земель на період воєнного стану».

**Голова Державної
регуляторної служби України**

Олексій КУЧЕР