

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ
проекту рішення Київської міської ради
«Про регулювання земельних відносин в місті Києві»

I. Визначення проблеми

Відповідно до статті 206 Земельного кодексу України використання землі в Україні є платним. Плата за землю є одним із суттєвих джерел доходів місцевих бюджетів. Наразі досить часто зустрічаються випадки використання земель (земельних ділянок) без оформлення відповідних прав на них. У свою чергу такі землекористувачі здебільшого не сплачують або сплачують не в повному обсязі плату за землю.

Згідно з частиною п'ятою статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Аналізуючи практику Верховного Суду можна дійти висновку, що користування земельною ділянкою підлягає сплаті з моменту набуття права власності на об'єкти нерухомого майна, розташовані на ній, до моменту реєстрації права власності або користування (оренди) на земельну ділянку у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно.

Так, Верховний Суд у постановках від 18.06.2020 у справі № 925/449/19, від 27.01.2021 у справі № 630/269/16, від 10.02.2021 у справі № 200/8930/18 установив, що фактичний користувач земельної ділянки, який без достатньої правової підстави за рахунок власника цієї ділянки зберіг у себе кошти, які мав заплатити за користування нею, зобов'язаний повернути ці кошти власнику земельної ділянки на підставі частини першої статті 1212 ЦК України.

Таким чином, склалася ситуація, за якої відсутність покарання (притягнення до адміністративної відповідальності) недобросовісних землекористувачів призводить до недостатніх надходжень коштів до місцевих бюджетів, зростання кількості порушень земельного законодавства. У зв'язку з чим пропонується у разі продажу чи надання в оренду земельної ділянки під зареєстрованими в установленому порядку об'єктами нерухомого майна до моменту укладення відповідного договору купівлі-продажу чи оренди цієї земельної ділянки зобов'язувати зацікавлену особу сплачувати кошти за користування цією ділянкою.

Крім того, удосконалення потребує сфера регулювання земельних відносин, процедура надання земельних ділянок у власність або користування, оскільки чинні норми призвели до бюрократизації процесу відведення землі.

Значна частина норм, викладених у рішенні Київської міської ради від 20.04.2017 № 241/2463 «Про затвердження Порядку набуття прав на землю із

земель комунальної власності у місті Києві», є застарілою, сприяє зарегульованості процедури набуття прав на землю в місті Києві, а з огляду на Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству» ще й суперечить законодавству України.

Наразі існує проблема у прийнятті рішень щодо поновлення (відмови у поновленні) договорів оренди земельних ділянок та передачі їх в суборенду на підставі так званої «мовчазної згоди» орендодавця.

Відповідно до абзацу 4 Перехідних положень Закону України «Про оренду землі» поновлення договорів оренди землі, укладених до набрання чинності зазначеним Законом, здійснюється на умовах, визначених такими договорами, за правилами, чинними на момент їх укладення. Стаття 33 Закону України «Про оренду землі» в редакції до 16.07.2020 встановлює, що орендарю потрібно заздалегідь, у встановлений договором оренди строк, повідомити орендодавця про свій намір укласти договір оренди. Однак, враховуючи великий обсяг земельних справ, Київська міська рада не завжди наділена об'єктивною можливістю надати своєчасно відповідь орендарю, що, в свою чергу, виступає достатньою підставою для звернення недобросовісних землекористувачів до суду за поновленням договору оренди земельної ділянки.

Так, для поновлення (укладення на новий строк) договору оренди земельної ділянки орендар має повідомити орендодавця не пізніше ніж за місяць до спливу строку договору оренди (або в інший строк, встановлений договором) про намір скористатись своїм переважним правом. До листа-повідомлення орендар додає проєкт додаткової угоди про поновлення (укладення на новий строк) договору. Орендодавець в свою чергу зобов'язаний у місячний строк розглянути вказаний лист-повідомлення з проєктом додаткової угоди і, за відсутності заперечень, укласти з орендарем додаткову угоду про поновлення (укладення на новий строк) договору.

Проте існують ситуації, коли орендар продовжує користуватися земельною ділянкою після закінчення строку договору оренди, а орендодавець не заперечує щодо такого користування. У такому випадку договір оренди вважається поновленим на той самий строк і на тих самих умовах, які були передбачені договором раніше. Так, незважаючи на те, що за умов продовження орендарем користування земельною ділянкою після закінчення строку дії договору та відсутності протягом місяця заперечень орендодавця договір оренди вважається поновленим автоматично, сторони, тим не менш, все одно мають укласти додаткову угоду про поновлення договору.

Однак укладення додаткової угоди зазвичай затягується, в результаті орендар звертається до суду про визнання додаткової угоди до договору оренди укладеною. Водночас, питання стягнення судового збору в такому випадку покладається на сторону, не на користь якої винесено рішення.

Крім того, відповідно до вимог статті 8 Закону України «Про оренду землі» якщо протягом одного місяця орендодавець не надішле письмового

повідомлення щодо своєї згоди чи заперечення, орендована земельна ділянка або її частина може бути передана в суборенду.

У зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству» Земельний кодекс доповнено статтею 126¹, яка передбачає, що сторона договору, яка бажає скористатися правом відмови від поновлення договору не пізніше як за місяць до дати закінчення дії такого договору, подає до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно заяву про виключення з цього реєстру відомостей про поновлення договору.

Враховуючи вищезазначене, з метою уникнення пропуску строку на надання відповіді орендарю та економією часу роботи Київської міської ради пропонується делегувати повноваження щодо поновлення (укладення на новий строк) та відмови в укладенні договору оренди земельної ділянки, вирішення питання надання дозволу (відмови) на передачу земельної ділянки (її частини) в суборенду та вирішення питання виключення відомостей щодо поновлення договорів з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно постійній комісії Київської міської ради, до відання якої належить розгляд земельних питань.

Крім того, Порядок продажу земельних ділянок у місті Києві та Тимчасовий порядок набуття права на землю на конкурентних засадах в місті Києві, затверджені рішенням Київської міської ради від 19.07.2005 № 810/3385, містять багато норм, які фактично дублюють існуючі положення Земельного кодексу України, в результаті чого створюється нагромодження нормативного матеріалу та порушуються основоположні правила юридичної техніки, ускладнюються процедури праворозуміння та правозастосування.

Розробленим проектом рішення пропонується встановити максимально прості, прозорі та ефективні процедури набуття прав на землю в місті Києві, які дозволять забезпечити максимальну реалізацію прав та законних інтересів усіх зацікавлених суб'єктів, здебільшого киян. А також пропонується мінімізувати витрати зацікавлених осіб при проведенні земельних торгів та продажу земельних ділянок без проведення земельних торгів, зменшити строк реалізації земельних прав заінтересованих осіб шляхом вдосконалення внутрішніх бізнес-процесів у Київській міській раді та її виконавчому органі.

Реалізація проекту регуляторного акта вплине на:

Групи (підгрупи)	Так	Ні
Громадяни	+	
Держава		+
Суб'єкти господарювання, у тому	+	

числі суб'єкти малого підприємництва		
--------------------------------------	--	--

Зазначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів, оскільки правові засади використання земельних ділянок регламентуються такими нормативно-правовими актами як Земельний кодекс України, законами України «Про оренду землі», «Про землеустрій», «Про охорону земель» тощо та в зв'язку з тим, що статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що до виключної компетенції міських рад належить вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин.

Крім того, земельні відносини є предметом регулювання земельного законодавства, в якому діє імперативний (загально-заборонний) метод правового регулювання, що не передбачає можливості договірного регулювання цих правовідносин.

II. Цілі державного регулювання

Проект регуляторного акта спрямований на розв'язання проблеми, визначеної в попередньому розділі.

Основними цілями регулювання є:

- 1) спрощення та удосконалення процедури передачі (надання) земельних ділянок у користування або у власність;
- 2) мінімізація витрат зацікавлених осіб за результатом проведення земельних торгів та продажу земельних ділянок без проведення земельних торгів;
- 3) виключення норм, що дублюють положення Земельного кодексу України;
- 4) оптимізація процедури набуття прав на землю;
- 5) збільшення надходження коштів до бюджету міста Києва від плати за користування земельними ділянками.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

1. Визначення альтернативних способів

Вид альтернативи	Опис альтернативи
<i>Альтернатива 1</i> Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	Складний та незрозумілий механізм передачі земельних ділянок у користування або у власність. Існування норм, що не відповідають вимогам часу як за змістовними, так і техніко-юридичними характеристиками. Складна процедура набуття прав на землю
<i>Альтернатива 2</i> Прийняття регуляторного акта	Забезпечує досягнення цілей щодо вирішення наявних проблемних питань, пов'язаних із набуттям прав на землю, процедурою передачі

	земельних ділянок, реформуванням застарілого нормативного матеріалу та стягненням коштів за користування земельними ділянками
--	---

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Проект рішення не поширюється на сферу інтересів держави.

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян:

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Відсутні	Відсутні
Альтернатива 2	Забезпечить введення зрозумілої та простої процедури отримання земельних ділянок у власність чи користування, мінімізує витрати при проведенні земельних торгів та продажу земельних ділянок, забезпечить своєчасне надходження коштів за користування земельними ділянками до бюджету міста Києва	Відсутні

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання:

Показник	Великі	Середні	Малі	Мікро	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць	3	35	270	154	462
Питома вага групи у загальній кількості, відсотків	0,65%	7,58%	58,44%	33,33%	100

Сумарні витрати за альтернативами	Річна сума витрат, млн грн
Альтернатива 1. Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін	-
Альтернатива 2. Прийняття такого регуляторного акта	-

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Відсутні	Відсутні
Альтернатива 2	Створення простих, прозорих прав на набуття земель у місті Києві.	Відсутні

	Спрощення належних фізичним та юридичним особам суб'єктивних земельних прав	
--	---	--

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)	Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки)	Коментарі щодо присвоєння відповідного бала
<i>Альтернатива 1</i>	1 - цілі прийняття регуляторного акта не можуть бути досягнуті (проблема продовжує існувати)	Не забезпечує досягнення цілей державного регулювання. Залишаються проблеми зазначені у Розділі I цього аналізу
<i>Альтернатива 2</i>	4 - цілі прийняття регуляторного акта можуть бути досягнуті повною мірою (проблема більше не існуватиме)	Забезпечує в повній мірі досягнення цілей державного регулювання. Проблема більше не існуватиме

Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
<i>Альтернатива 1</i>	Відсутні	Відсутні	Зазначений спосіб не сприяв вирішенню проблеми, що існує сьогодні
<i>Альтернатива 2</i>	Результатом прийняття регуляторного акта стане введення спрощеної процедури отримання земельних ділянок у власність чи користування, мінімізація витрат при проведенні земельних торгів та продажу земельних ділянок без проведення земельних торгів створення простих, прозорих прав на набуття земель у місті Києві та збільшення надходження коштів до бюджету міста Києва від плати за користування земельними ділянками	Відсутні	Забезпечує досягнення цілей державного регулювання

Рейтинг	Аргументи щодо переваги обраної альтернативи / причини відмови від альтернативи	Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта
<i>Альтернатива 1</i>	Не забезпечує досягнення цілей державного регулювання	Відсутні

Альтернатива 2	Забезпечує досягнення цілей державного регулювання, оскільки вирішує наявні проблемні питання, пов'язані із набуттям прав на землю, процедурою передачі земельних ділянок та реформуванням застарілого законодавства	Відсутні
----------------	--	----------

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми

Для вирішення проблем, визначених у розділі I, та досягнення цілей, визначених у розділі II цього аналізу, проєктом регуляторного акта передбачено механізм розв'язання проблем шляхом його прийняття.

Досягнення визначених цілей впровадження регуляторного акта забезпечується шляхом:

1) делегування повноважень Київської міської ради щодо поновлення (укладення на новий строк) та відмови в укладенні договору оренди земельної ділянки, вирішення питання надання дозволу (відмови) на передачу земельної ділянки (її частини) в суборенду та вирішення питання виключення відомостей щодо поновлення договорів з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно постійній комісії Київської міської ради, до відання якої належить розгляд земельних питань;

2) спрощення процедури набуття прав на землю в місті Києві;

3) ліквідації норм, що створюють фінансово-економічні перешкоди у набутті прав на землю;

4) впровадження системи стягнення коштів за користування земельними ділянками з моменту набуття права власності на об'єкти нерухомого майна, розташовані на ній, до моменту реєстрації права користування земельною ділянкою.

VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які мають проваджувати або виконувати ці вимоги

Впровадження проєкту рішення додаткових витрат з бюджету не потребує. Тест малого підприємництва додається.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Термін дії регуляторного акта є безстроковим.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Показниками результативності після набрання чинності регуляторним актом є:

- 1) кількість оформлених земельних ділянок на території міста Києва;
- 2) надходження до міського бюджету плати за використання земельних ділянок шляхом укладання правоустановчих документів на земельні ділянки;
- 3) мінімізація витрат за результатом проведення земельних торгів та продажу земельних ділянок;
- 4) рівень поінформованості суб'єктів господарювання та фізичних осіб.

IX. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта

Відстеження результативності дії регуляторного акта здійснюватиметься шляхом проведення базового, повторного та періодичного відстеження статистичних показників результативності, визначених під час проведення аналізу впливу регуляторного акта.

Базове відстеження результативності регуляторного акта здійснюватиметься після набрання ним чинності, оскільки для цього використовуватимуться виключно статистичні показники.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюватиметься через рік з дня набрання чинності, але не пізніше двох років після набрання ним чинності. За результатами цього відстеження відбудеться порівняння показників базового та повторного відстеження.

Періодичне відстеження результативності буде здійснюватися раз на три роки, починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта.

Вид даних, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності, – статистичні.

Відстеження результативності регуляторного акта будуть здійснюватися Департаментом земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).

У разі надходження пропозицій та зауважень щодо вирішення неврегульованих або проблемних питань розглядатиметься необхідність внесення відповідних змін.

ТЕСТ
малого підприємництва (М-Тест)

**Консультації з представниками мікро- та малого підприємництва
щодо оцінки впливу регулювання**

Консультації щодо визначення впливу запропонованого регулювання на суб'єктів малого підприємництва та визначення детального переліку процедур, виконання яких необхідно для здійснення регулювання, проведено розробником у період з 05 лютого 2021 р. по 05 травня 2021 р.

Порядковий номер	Вид консультації (публічні консультації прями (круглі столи, наради, робочі зустрічі тощо), інтернет-консультації прями (інтернет-форуми, соціальні мережі тощо), запити (до підприємців, експертів, науковців тощо)	Кількість учасників консультацій, осіб	Основні результати консультацій (опис)
1.	Розробником проведено консультації з представниками малого підприємництва, шляхом телефонного опитування	9 осіб	Ознайомлено представників з проектом регуляторного акта, роз'яснено суть змін. Отримано інформацію щодо витрат суб'єкта господарювання на виконання вимог регулювання
2.	Розробником проведено консультації з науковцями	3 особи	Ознайомлено представників з проектом регуляторного акта, роз'яснено суть змін. Отримано інформацію щодо витрат суб'єкта господарювання на виконання вимог регулювання
3	Робочі наради	5 учасників	Ознайомлено учасників з проектом регуляторного акта. Отримано пропозиції щодо вдосконалення розробленого проекту акта

Вимірювання впливу регулювання на суб'єктів малого підприємництва (мікро- та малі):

кількість суб'єктів малого підприємництва, на яких поширюється регулювання:

424 (одиниці), у тому числі малого підприємництва - 270 (одиниць) та мікропідприємництва 154 (одиниці);

питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких проблема справляє вплив, - 58,44 % (відповідно до таблиці Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання додатка 1 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта)

Розрахунок витрат суб'єктів малого підприємництва на виконання вимог регулювання

Порядковий номер	Найменування оцінки	У перший рік (стартовий рік впровадження регулювання)	Періодичні (за наступний рік)	Витрати за п'ять років
Оцінка прямих витрат суб'єктів малого підприємництва на виконання регулювання				
1	Придбання необхідного обладнання (пристроїв, машин, механізмів)	-	-	-
2	Процедури перевірки та/або постановки на відповідний облік у визначеному органі державної влади чи місцевого самоврядування	-	-	-
3	Процедури експлуатації обладнання (експлуатаційні витрати - витратні матеріали)	-	-	-
4	Процедури обслуговування обладнання (технічне обслуговування)	-	-	-
5	Інші процедури (уточнити)	-	-	-
6	Разом, гривень <i>Формула:</i>	-	-	-

	(сума рядків 1 + 2 + 3 + 4 + 5)			
7	Кількість суб'єктів господарювання, що мають виконати вимоги регулювання, одиниць	424	424	424
8	Сумарно, гривень	-	-	-
Оцінка вартості адміністративних процедур суб'єктів малого підприємництва щодо виконання регулювання та звітування (згідно з Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» мінімальний щомісячний розмір заробітної плати з 01.01.2021 становить 6000,00 грн та 36,11 грн. у погодинному розмірі)				
9	Процедури отримання первинної інформації про вимоги регулювання	$0,5 \cdot 36,11 = 18,1$	$0,5 \cdot 36,11 = 18,1$	90,5
10	Процедури організації виконання вимог регулювання	$1 \cdot 36,11 = 36,11$	$1 \cdot 36,11 = 36,11$	180,55
11	Процедури офіційного звітування	0	0	0
12	Процедури щодо забезпечення процесу перевірок	0	0	0
13	Інші процедури (уточнити)	0	0	0
14	Разом, гривень	54,21	54,21	271,05
15	Кількість суб'єктів малого підприємництва, що мають виконати вимоги регулювання, одиниць	424		
16	Сумарно, гривень	22985,04	22985,04	114925,2

Бюджетні витрати на адміністрування регулювання суб'єктів малого підприємництва

Державний орган, для якого здійснюється розрахунок вартості адміністрування регулювання: Київська міська рада

Процедура регулювання суб'єктів великого і середнього підприємництва (розрахунок на одного типового суб'єкта господарювання)	Планові витрати часу на процедуру	Вартість часу співробітника органу державної влади	Оцінка кількості процедур за рік, що припадають	Оцінка кількості суб'єктів, що підпадають	Витрати на адміністрування регулювання* (за рік), гривень
--	-----------------------------------	--	---	---	---

		відповідної категорії (заробітна плата)	на одного суб'єкта	під дію процедури регулюванн я	
1. Облік суб'єкта господарювання, що перебуває у сфері регулювання	0	0	0	0	0
2. Поточний контроль за суб'єктом господарювання, що перебуває у сфері регулювання, у тому числі:	0	0	0	0	0
камеральні	0	0	0	0	0
війзні	0	0	0	0	0
3. Підготовка, затвердження та опрацювання одного окремого акта про порушення вимог регулювання	0	0	0	0	0
4. Реалізація одного окремого рішення щодо порушення вимог регулювання	0	0	0	0	0
5. Оскарження одного окремого рішення суб'єктами господарювання	0	0	0	0	0
6. Підготовка звітності за результатами регулювання	0	0	0	0	0
7. Інші адміністративні процедури (уточнити)					
Разом за рік	X	X	X	X	0
Сумарно за п'ять років	X	X	X	X	0

Процедура регулювання не потребуватиме у органів місцевого самоврядування додаткових витрат для її впровадження.

Розрахунок сумарних витрат суб'єктів малого підприємництва, що виникають, на виконання вимог регулювання

Порядковий номер	Показник	Перший рік регулювання (стартовий)	За п'ять років
1	Оцінка прямих витрат суб'єктів малого підприємництва на виконання регулювання	0	0
2	Оцінка вартості адміністративних процедур для суб'єктів малого підприємництва щодо виконання регулювання та звітування	22985,04	114925,2
3	Сумарні витрати малого підприємництва на виконання запланованого регулювання	22985,04	114925,2

4	Бюджетні витрати на адміністрування регулювання суб'єктів малого підприємництва	0	0
5	Сумарні витрати на виконання запланованого регулювання	22985,04	114925,2

Розроблення коригуючих (пом'якшувальних) заходів для малого підприємництва щодо запропонованого регулювання відсутні.