



КИЇВСЬКА МІСЬКА РАДА

Управління захисту прав та інтересів
територіальної громади міста Києва

вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01001, тел.: (044) 202 79 01

Контактний центр міста Києва: (044) 15 51, e-mail: court@kmr.gov.ua, сайт: kmr.gov.ua,
код ЄДРПОУ 22883141

21.02.2025 № 08/226-956

На № 08/231-119/ПР від 11.02.2025

Заступнику міського голови –
секретарю Київської міської ради
Володимиру БОНДАРЕНКУ

Голові постійної комісії Київської
міської ради з питань регламенту,
депутатської етики та запобігання
корупції
Леонідові ЄМЦЮ

Голові постійної комісії Київської
міської ради з питань архітектури,
містопланування та земельних
відносин
Михайлу ТЕРЕНТЬЄВУ

ВИСНОВОК

на проєкт рішення Київської міської ради від 11.02.2025 № 08/231-119/ПР
«Про затвердження Порядку підготовки та прийняття рішень Київською
міською радою про набуття та припинення прав на землю комунальної
власності в місті Києві»

У порядку статті 31¹ Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради від 04.11.2021 № 3135/3176 (зі змінами та доповненнями) в управлінні захисту прав та інтересів територіальної громади міста Києва опрацьовано поданий проєкт рішення. За результатом розгляду та в межах компетенції вважаємо за необхідне зазначити таке.

1. Загальні обставини та предмет регулювання проєкту рішення Київської міської ради.

Згідно з пояснювальною запискою до проєкту метою його прийняття є встановлення чітких та прозорих процедур для прийняття рішень Київською міською радою, що стосуються набуття та припинення прав на землю комунальної власності в місті Києві.

Проєкт рішення підготовлений, зокрема, відповідно до ст. 140, 144 Конституції України, Земельного кодексу України, законів України «Про оренду землі», «Про землеустрій», інших нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини, керуючись статтею 26 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні», статтею 22 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ».

Проект рішення визначає принципи та загальні засади прийняття рішень у сфері набуття та припинення прав на землю комунальної власності в місті Києві. Зокрема, він поширюється на розгляд проектів рішень, що стосуються:

- формування справедливої та зрозумілої черговості розгляду справ про набуття та припинення прав на землю комунальної власності міста Києва;
- особливості передачі земель комунальної власності міста Києва в оренду фізичним та юридичним особам без проведення земельних торгів в порядку, встановленому законодавством України;
- співвідношення розміру об'єкта нерухомості, що знаходиться у приватній власності, із розміром земельної ділянки, що передається в оренду чи відчужується для обслуговування цього об'єкта;
- прийняття рішень про набуття та припинення прав на землю комунальної власності на пленарному засіданні Київради.

Також визначає принципи та основні засади виконання повноважень посадовими особами Київради та КМДА під час підготовки та реалізації рішень у цій сфері.

Проектом рішення передбачено затвердження Порядку підготовки та прийняття рішень Київською міською радою про набуття та припинення прав на землю комунальної власності в місті Києві (далі – Порядок).

2. Правовий аналіз відповідності проекту рішення положенням законодавства.

2.1. Ознайомившись зі змістом Порядку, управління вважає за необхідне зазначити таке.

Як зазначають суб'єкти подання цього проекту рішення, Порядок спрямований на мінімізацію корупційних ризиків у процесі передачі прав на землю, унеможливлення порушення чинного законодавства посадовими та іншими особами, зменшення ризиків хаотичної забудови в м. Києві. Також вказано, що прийняття порядку дозволить виключити випадки передачі прав на землю комунальної власності міста Києва всупереч чинному законодавству України.

Всі вказані цілі та завдання Порядку є, безсумнівно, такими, що відповідають сучасним викликам та яких наразі потребує українське суспільство, в тому числі від столичної влади, адже вони спрямовані на зміцнення авторитету влади в очах киян та гостей міста.

Разом з тим, законодавче регулювання у сфері земельних відносин чітко регламентується.

Зокрема, відповідно до ст. 3 Земельного кодексу України *земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.*

Отже, положення цього проекту рішення мають відповідати зазначеним вище актам та за своїм змістом не суперечити їм.

Також звертаємо увагу, що окремі положення проекту рішення по своїй суті вносять зміни до чинних рішень Київської міської ради, зокрема, до Регламенту Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської

ради 04.11.2021 № 3135/3176 9далі – Регламент), Положення про постійні комісії Київської міської ради, затвердженого рішенням Київської міської ради 29.02.2024 № 7796/7837, Бюджету міста Києва на відповідний рік, що затверджуються відповідними рішеннями Київської міської ради.

Окремі положення Порядку є нормами, які дублюють вже прийняті Київською міською радою рішення, як-то рішення Київської міської ради від 15 травня 2019 року № 537/7193 «Про встановлення заборони передачі майна та земель комунальної власності територіальної громади міста Києва у власність або користування юридичним особам, у статутних капіталах яких є частка держави-агресора» та рішення від 29 серпня 2024 року № 1786/9752 «Про окремі питання передачі у власність та/або користування земельних ділянок комунальної власності у місті Києві фізичним особам та юридичним особам, які перебувають під прямим або опосередкованим контролем фізичних чи юридичних осіб Російської Федерації».

Вказане свідчить, що для виконання цілей і завдань, запропонованих в проєкті, доцільним було б запропонувати внесення змін до вже прийнятих в установленому порядку рішень Київської міської ради, що регулюють подібні за змістом відносини, із наведенням відповідних змін у порівняльній таблиці до відповідного проєкту рішення відповідно до вимог ч. 9 ст. 26 Регламенту.

Також звертаємо увагу, що вирішення деяких питань, порушених в Порядку, зокрема щодо площі земельних ділянок, що пропонується передати в оренду зацікавленим особам, співвідношення розміру об'єкта нерухомості, що знаходиться у приватній власності, із розміром земельної ділянки, що передається в оренду/відчужується для обслуговування цього об'єкту, встановлення наявності/відсутності підстав для укладення договорів оренди на новий строк тощо *доцільно вирішувати при розгляді відповідних проєктів рішень, що стосуються конкретних земельних ділянок та окремих суб'єктів господарської діяльності задля забезпечення найбільш точної кваліфікації правової проблеми та шляхів її вирішення.*

2.2. Відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторний акт - це:

прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Отже, для визнання нормативно-правового акта або іншого офіційного письмового документа регуляторним актом, необхідна сукупна наявність таких ознак:

- 1) приймається уповноваженим регуляторним органом;
- 2) спрямування документу на правове регулювання господарських відносин та/або адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
- 3) встановлення, зміна чи скасування норм права;
- 4) застосування неодноразово та щодо невизначеного (неозначеного) кола осіб.

Аналогічна позиція міститься в постанові Верховного Суду від 08.09.2021 по справі № 826/8917/17, де колегія суддів зазначила таке: «З наведених вище правових норм слідує, що регуляторний акт характеризується наступним: 1) приймається уповноваженим регуляторним органом; 2) спрямований на регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторним органом та суб'єктом господарської діяльності; 3) має ознаки нормативно-правового акта, тобто розрахований на довгострокове та неодноразове застосування, прийнятий щодо невизначеного кола суб'єктів.».

Таким чином, зазначений проєкт рішення є регуляторним актом, а отже його розроблення, прийняття та оприлюднення мають відповідати положенням закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Зокрема, згідно з ст. 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» кожен проєкт регуляторного акта, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, *подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проєкту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.*

Відповідно до ч. 5 ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування розробниками проєктів регуляторних актів затверджується Кабінетом Міністрів України. *Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проєктів регуляторних актів.*

На виконання зазначених приписів закону прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 23.09.2014 № 634 «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проєктів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування».

Таким чином, аналіз впливу регуляторного акта, який є невід'ємною частиною проєкту регуляторного акту, має також відповідати зазначеній методиці.

Також, відповідно до ч. 11 ст. 26 Регламенту підготовка та подання проєктів регуляторних актів у сфері господарської діяльності, оприлюднення відповідних проєктів з метою одержання зауважень і пропозицій та їх урахування здійснюється відповідно до вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" та цього Регламенту.

Окремо звертаємо увагу на *наслідки недотримання вимог закону, що ставляться до регуляторних актів*.

Відповідно до ст. 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

відсутній аналіз регуляторного впливу;

проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

2.3. В проєкті не передбачено, коли рішення набуває чинності, разом з тим зазначенні положення регулюються на законодавчому рівні та мають бути відображені в тексті проєкту рішення.

Також про це зазначено в ч. 4 ст. 26 Регламенту, де визначено, що ***проєкт рішення Київради нормативно-правового характеру повинен містити положення про оприлюднення та набрання ним чинності***.

Відповідно до ч. 5 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

Оскільки зазначений проєкт рішення є регуляторним актом, то щодо його оприлюднення мають бути виконані вимоги, визначені ч. 5 ст. 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», де зазначено, що регуляторні акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування, офіційно оприлюднюються в друкованих медіа відповідних рад, а у разі їх відсутності - у місцевих друкованих медіа, визначених цими органами та посадовими особами, не пізніше як у десятиденний строк після їх прийняття та підписання.

3. Пропозиції та зауваження до Порядку.

Під час опрацювання цього проєкту рішення в управління виникли такі пропозиції та зауваження до положень Порядку, що затверджується цим проєктом рішення.

3.1. Підпунктом 1.6 пункту 1 Порядку передбачено, що рішення індивідуального характеру, прийняті після набрання чинності цим Порядком, не можуть бути застосовані у випадку їхньої невідповідності положенням цього Порядку.

Підпунктом 1.7 Порядку визначено, що Київрада може прийняти рішення про скасування раніше ухваленого нею рішення з мотивів його невідповідності вимогам чинного законодавства України, якщо відповідні правовідносини у сфері землекористування не виникли на підставі рішення, що скасовується.

Відповідно до положень ч. 2 ст. 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам

України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Згідно з офіційним тлумаченням зазначеної норми Конституції України сформовано правову позицію Конституційного Суду України, викладену у рішенні від 16.04.2009 № 7-рп/2009 (справа № 1-9/2009), відповідно до якої системний аналіз положень Конституції і законів України дає підстави вважати, що за органами місцевого самоврядування законодавцем закріплюється право на зміну та скасування власних рішень. Таке право впливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну, доповнення чи скасування.

Отже, Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, вносити до них зміни та скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

Разом з тим, органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів.

Таким чином, в п.п. 1.6 Порядку варто передбачити, що це положення стосується рішень, в результаті прийняття яких не виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів і для єдності розуміння змісту рішення та ж формулювання доцільно використати в п.п. 1.7 Порядку.

3.2. В підпункті 1.8. Порядку зазначено, що фізичні та юридичні особи, які належать до резидентів російської федерації та/або перебувають під прямим чи опосередкованим контролем фізичних та юридичних осіб російської федерації в розумінні Законів України «Про санкції», «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», та/або до яких застосовано санкції Указом Президента на підставі рішення Ради національної безпеки і оборони України, не можуть бути набувачами землі (отримувати в користування, набувати у власність) комунальної власності в місті Києві.

Звертаємо увагу, що в розумінні Закону України «Про санкції» з метою захисту національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, протидії терористичній діяльності, а також запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави можуть застосовуватися спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи (далі - санкції).

Санкції можуть застосовуватися з боку України по відношенню до іноземної держави, іноземної юридичної особи, юридичної особи, яка знаходиться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземців, осіб без громадянства, а також суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність.

В результаті вище наведеного, *відповідно до пункту 24¹ частини першої статті 4 Закону України «Про санкції» одним з видів санкцій є – заборона на набуття у власність земельних ділянок.*

Варто зазначити, що відповідно до пункту 1 Київської міської ради від 15 травня 2019 року № 537/7193 *«Про встановлення заборони передачі майна та земель комунальної власності територіальної громади міста Києва у власність або користування юридичним особам, у статутних капіталах яких є частка держави-агресора» встановлено заборону (мораторій) на передачу майна та земельних ділянок територіальної громади міста Києва у власність або користування юридичних осіб, у статутних капіталах яких частка держави-агресора становить більше 25 відсотків, або кінцевим бенефіціаром яких є держава-агресор.*

Також Київською міською радою прийнято рішення від 29 серпня 2024 року № 1786/9752 *«Про окремі питання передачі у власність та/або користування земельних ділянок комунальної власності у місті Києві фізичним особам та юридичним особам, які перебувають під прямим або опосередкованим контролем фізичних чи юридичних осіб Російської Федерації» згідно з яким до відновлення територіальної цілісності і суверенітету України фізичним та юридичним особам, зацікавленим у набутті у власність або отриманні в користування земельних ділянок комунальної власності у місті Києві необхідно подавати до Департаменту земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) листи щодо відсутності перебування під прямим або опосередкованим контролем фізичних чи юридичних осіб Російської Федерації в розумінні законів України «Про санкції», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».*

Пунктом 2 зазначеного рішення визначено порядок дій зацікавлених осіб, згідно з яким Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) при підготовці відповідних проєктів рішень Київської міської ради про передачу у власність або користування земельних ділянок комунальної власності територіальної громади міста Києва має перевіряти інформацію щодо належності заявника (кінцевих бенефіціарних власників заявника) із застосуванням усіх доступних засобів (включаючи, але не обмежуючись отриманням підтвердження про неналежність безпосередньо від заявника, перевіркою інформації з Державного реєстру санкцій, звернення до Ради національної безпеки і оборони України та інших компетентних органів), зазначати у пояснювальних записках до проєктів рішень Київської міської ради інформацію про наявність чи відсутність належності:

- до резидентства Російської Федерації та/або перебування заявника під прямим чи опосередкованим контролем фізичних чи юридичних осіб Російської Федерації в розумінні законів України «Про санкції», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»;

- до осіб, щодо яких у відповідності до Закону України «Про санкції» Указом Президента України на підставі рішення Ради національної безпеки і оборони України застосовано санкції.

Наслідком виявлення вище перерахованих фактів є підставою:

1) прийняття постійною комісією Київської міської ради, до компетенції якої належить питання регулювання земельних відносин, рішення про відхилення відповідного проєкту рішення Київської міської ради;

2) відмову Київської міської ради в наданні земельних ділянок комунальної власності територіальної громади міста Києва у власність та/або користування;

3) невідкладного вжиття Київською міською радою заходів щодо припинення права власності та/або користування земельними ділянками комунальної власності територіальної громади міста Києва в порядку, установленому законодавством України.

Таким чином, положення пункту 1.8 Порядку вже врегульовані рішеннями Київської міської ради від 15 травня 2019 року № 537/7193 та від 29 серпня 2024 року № 1786/9752, що ставить під сумнів доцільність дублювання їх в тексті цього Порядку.

Також в ч. 2 підпункту 1.8 Порядку передбачено, що договори оренди про передачу земельних ділянок особам, зазначеним в абз. 1 цього підпункту, укладені до набрання чинності цим Порядком, підлягають розірванню із обов'язковим стягненням всіх встановлених платежів в бюджет міста Києва.

Разом з тим, підстави розірвання договору оренди земельної ділянки визначені в законі та визначаються в договорах оренди земельних ділянок.

Зокрема, відповідно до ст. 32 Закону України «Про оренду землі» на вимогу однієї із сторін договір оренди землі може бути достроково розірваний за рішенням суду в разі невиконання сторонами обов'язків, передбачених статтями 24 і 25 цього Закону та умовами договору, в разі випадкового знищення чи пошкодження об'єкта оренди, яке істотно перешкоджає передбаченому договором використанню земельної ділянки, а також на підставах, визначених Земельним кодексом України та іншими законами України.

Таким чином, *розірвання чинних договорів оренди має відбуватися у визначений законом та кожним конкретним договором спосіб, адже не дотримання встановленого порядку і способу розірвання договорів оренди тягне за собою ризики судового оскарження таких рішень та дій ради.*

3.3. Пункт 2 Порядку визначає принципи та загальні засади прийняття рішень в сфері набуття та припинення прав на землю комунальної власності в місті Києві.

Серед них ключову роль відведено принципу черговості розгляду проєктів рішень (п.п. 2.1.1, 2.1.2 Порядку).

У зв'язку з цим звертаємо увагу на правову позицію Верховного Суду, висловлену у постанові Верховний Суд у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 18 травня 2022 року у справі № 154/3345/16 щодо такої правової проблеми: правомірність підходу органу місцевого самоврядування при вирішенні питання про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою особі, яка раніше в порядку черговості звернулась до цього органу з відповідним клопотання та одночасною

відмовою іншій особі у наданні такого дозволу у зв'язку з тим, що така особа подала заяву пізніше, тобто щодо рішення ради надавати земельні ділянки згідно зі списком черговості.

Вирішуючи зазначену правову проблему Верховний суд сформулював такий висновок:

« 21. У постановах Верховного Суду від 28.09.2021 у справі № 815/6942/17, 28.09.2021 у справі № 462/4395/17, від 22.10.2020 у справі № 815/7279/16, від 11.12.2019 у справі № 814/1241/16, від 15.09.2020 у справі № 815/3055/17 та інших сформульовано правовий висновок про вичерпність переліку підстав для відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, передбачених частиною сьомою статті 118 ЗК України.

23. У постанові від 27.02.2018 у справі № 545/808/17 Верховний Суд погодився з тим, що «чинним законодавством не передбачено право сільської ради відступати від положень ст.118 Земельного кодексу України, в тому числі не передбачено й прийняття сільською радою рішення про відмову у задоволенні вимоги, порушеної в заяві про надання дозволу на розробку проекту землеустрою, у зв'язку з відведенням земельної ділянки іншій особі».

47. Водночас, застосуванню підлягає правовий висновок про вичерпність переліку підстав для відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, передбачених частиною сьомою статті 118 ЗК України (п. 21 цієї постанови), та правовий висновок про незаконність відмови у наданні дозволу у зв'язку з відведенням земельної ділянки іншій особі (п. 23 цієї постанови).

50. Зазначені обставини (прим. надання ділянки згідно зі списком черговості) не є підставою для відмови у наданні дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, вичерпний перелік яких передбачено частиною сьомою статті 118 ЗК України.».

Таким чином, при вирішенні питання про розгляд проєктів рішень, постійні комісії Київської міської ради повинні враховувати зазначену вище правову позицію Верховного Суду зі схожих по змісту правовідносин та окрім принципу черговості, при вирішенні земельних питань по суті, керуватися також принципами добросовісності, правомірності та «належного урядування» (встановленого Європейською конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини та конкретизованого у рішеннях Європейського суду з прав людини).

3.4. Підпунктом 2.1.3. Порядку визначено, що проєкт рішення знімається з розгляду та реєстрації рішенням постійної комісії з питань архітектури, містопланування та земельних відносин Київради при відсутності обов'язкових документів/матеріалів земельної справи, згідно з статтею 25 Закону України «Про землеустрій». В разі зняття з розгляду зазначеного проєкту рішення матеріали справи повертаються суб'єкту подання і скасовується черговість заяви щодо набуття та припинення прав на землю комунальної власності в місті Києві юридичними і фізичними особами.

Принагідно зазначаємо, що *ст. 25 Закону України «Про землеустрій» не встановлює обов'язковий перелік документів/матеріалів земельної справи, на*

котру йде посилання в зазначеному підпункті Порядку, тому її зазначення по змісту є недоцільним.

В той же час, звертаємо увагу, що в ст. 29 Закону України «Про землеустрій» йде мова про загальні вимоги до змісту документації із землеустрою, згідно якої документація із землеустрою включає в себе текстові та графічні матеріали і містить обов'язкові положення, встановлені завданням на розробку відповідного виду документації.

Також варто зазначити, що відповідно до ч. 3 ст. 26 Регламенту проєкт рішення Київради з питань земельних відносин у своєму найменуванні має містити адресу (місцезнаходження) відповідної земельної ділянки із вказівкою адміністративного(-их) району(-ів) міста Києва, а також у своїх положеннях містити інформацію про точне місце розташування відповідної земельної ділянки. До проєкту рішення Київради з питань земельних відносин додається витяг з Державного земельного кадастру, матеріали аерофотозйомки та фотофіксація фактичного стану використання відповідної земельної ділянки.

Таким чином, відповідну частину проєкту рішення слід викласти з врахуванням положень ст. 29 Закону України «Про землеустрій» та ст. 26 Регламенту Київської міської ради.

Додатково звертаємо увагу на таке. Проєкти рішень Київради подаються до секретаріату Київради та реєструються в управлінні організаційного та документального забезпечення діяльності Київради (частина перша статті 29 Регламенту Київської міської ради).

Згідно з частиною другою статті 29 Регламенту Київської міської ради у випадку невідповідності проєкту рішення Київради вимогам цього Регламенту управління організаційного та документального забезпечення діяльності Київради протягом 2 робочих днів з дня реєстрації направляє суб'єкту подання письмове повідомлення із зазначенням конкретних вимог цього Регламенту, які не були дотримані суб'єктом подання, та пропонує суб'єкту подання усунути відповідні недоліки протягом 10 календарних днів з моменту отримання ним повідомлення.

Враховуючи зазначене, в частині другій підпункту 2.1.3 проєкту рішення варто передбачити процедуру повторного подання проєкту рішення в разі усунення недоліків суб'єктом подання у відповідний строк.

3.5. Підпунктом 2.2 Порядку передбачено формування порядку денного постійної комісії з питань архітектури, містопланування та земельних відносин Київради.

Варто зазначити, що процедура включення проєктів рішень до порядку денного засідання відповідної постійної комісії Київської міської ради та оприлюднення їх на сайті Київради, визначена підпунктом 2.2.1 пункту 2 Порядку в цілому відповідає вимогам законодавства та гарантує прозорість процесу прийняття рішень у сфері управління земельними ресурсами комунальної власності.

Це положення відповідає принципам місцевого самоврядування, зокрема щодо прозорості та доступу до інформації, адже воно передбачає оприлюднення проєктів рішень на сайті Київради, що забезпечує право громадян на отримання інформації.

Щодо положень підпункту 2.2.2 пункту 2 Порядку зазначаємо таке.

Частиною четвертою статті 34 Регламенту встановлюється порядок «винятковості та невідкладності» проєктів рішення. Зазначені проєкти рішень Київради мають бути оформлені та попередньо розглянуті відповідно до вимог Регламенту Київської міської ради. Винятковість випадку та необхідність невідкладного розгляду проєкту рішення Київради повинні бути письмово обґрунтовані суб'єктом подання.

Винятки, зазначені в підпункті 2.2.2 та 2.2.4 пункту 2.2 проєкту рішення, можуть бути обґрунтованими, зважаючи на важливість для національної безпеки та оборони України для дотримання правових норм щодо військових потреб, але їх оформлення має відповідати положенням Регламенту.

Також у 2019 році Верховний Суд України у справі № 826/5041/19 дійшов висновку, що порядок невідкладного розгляду питань щодо розірвання договорів оренди земельної ділянки комунальної власності можуть бути розглянуті поза черговістю у випадку невиконання орендарем зобов'язань, що є підставою для негайного реагування органів місцевого самоврядування. Суд зазначив, що *при розгляді подібних справ важливо дотримуватися принципу правової визначеності та забезпечення законності у всіх рішеннях органів місцевого самоврядування.*

3.6. Підпунктом 2.3.2 Порядку передбачено, що в разі розташування на відповідних земельних ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), що перебувають у їхній власності, користувались відповідними земельними ділянками без їхнього належного оформлення, розмір орендної плати за відповідну земельну ділянку не може бути меншим 12% нормативної грошової оцінки земельної ділянки.

Разом з тим, *з даної норми не зрозуміло, яким критерієм буде відповідати поняття «користування відповідними земельними ділянками без їхнього належного оформлення», а саме який строк вважати неналежним оформленням, які підстави неналежного оформлення (наприклад, у випадку наявного зволікання у оформленні орендних правовідносин з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що відбуваються не з вини фізичних та юридичних осіб, зацікавлених в отриманні земельної ділянки в оренду).*

Також звертаємо увагу, що *питання визначення мінімальних розмірів орендної плати за земельні ділянки комунальної власності територіальної громади міста Києва (у відсотках від нормативної грошової оцінки) визначаються у відповідному додатку до рішення Київської міської ради про бюджет міста Києва на відповідний рік, а тому саме шляхом внесення змін до нього доцільно вирішити порушене в п.п. 2.3.2 питання.*

3.7. В підпунктах 2.3.3 – 2.3.4 Порядку регулюється питання розгляду проєктів рішень про поновлення оренди земель комунальної власності міста Києва / укладання договорів оренди земель комунальної власності міста Києва на новий строк з використанням переважного права орендаря.

Маємо зазначити, що Закон України від 05.12.2019 № 340-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству» істотно змінив редакцію статті 33 Закону України № 161-XIV «Про оренду землі», приписи якої тепер стосуються лише переважного права орендаря на укладення договору оренди землі на новий строк (частини перша-п'ята статті 33

цього Закону). Поновлення ж договору (частина 6 попередньої редакції статті 33 Закону України «Про оренду землі») з 16.07.2020 регулюється статтею 126¹ Земельного кодексу України.

Відповідно до ст. 126¹ Земельного кодексу України умова щодо поновлення договору не може встановлюватися в договорі оренди землі, договорі про встановлення земельного сервітуту, договорах про надання права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб або для забудови *щодо земельних ділянок державної та комунальної власності, крім випадків, якщо на таких земельних ділянках розташовані будівлі або споруди, що перебувають у власності користувача або набувача права користування земельною ділянкою.*

Якщо договір містить умову про його поновлення після закінчення строку, на який його укладено, цей договір поновлюється на такий самий строк і на таких самих умовах. *Поновленням договору вважається поновлення договору без вчинення сторонами договору письмового правочину про його поновлення в разі відсутності заяви однієї із сторін про виключення з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно відомостей про поновлення договору. Вчинення інших дій сторонами договору для його поновлення не вимагається.*

Верховний Суд зазначає, що переважне право на укладення договору оренди землі на новий строк потрібно відрізнити від поновлення договору оренди землі. Поновлення договору передбачає продовження договірних відносин після закінчення строку договору оренди землі, коли орендар продовжує користуватися земельною ділянкою та відсутні заперечення орендодавця протягом одного місяця. *Цей договір поновлюється на той же строк і на тих самих умовах, що були у ньому передбачені.*

А переважне право на укладення договору оренди землі на новий строк передбачає можливість установлення інших, відмінних від існуючих, умов за домовленістю сторін, тобто стосується укладення нового договору оренди землі на новий строк і з новими умовами.

Позиція Верховного Суду з цього питання викладена, зокрема, у постановках від 03.04.2024 у справі № 910/14933/22, від 15.05.2024 у справі № 910/698/23, від 23.11.2022 у справі № 906/1314/21 та інших.

Верховний Суд зазначає, що ***реалізація права орендаря на продовження орендних правовідносин стосовно земельних ділянок державної та комунальної власності відбувається саме шляхом укладання договору оренди землі на новий строк*** у порядку, передбаченому частинами 1–5 статті 33 Закону України «Про оренду землі».

Враховуючи вищезазначене, **можемо виснувати, що положення підпунктів 2.3.3 – 2.3.4 Порядку стосуються саме процедури укладання договорів оренди земель комунальної власності міста Києва на новий строк з використанням переважного права орендаря і не мають містити положень про поновлення договорів оренди (яке відбувається автоматично за наявності всіх умов, визначених законом для такого поновлення).**

3.8. У підпункті 2.4.1 Порядку зазначано, що розмір земельної ділянки, що продається або передається в оренду, для обслуговування об'єкту нерухомості, що знаходиться у приватній власності й документи про право власності на який оформлені належним чином у встановленому законодавством порядку обґрунтовується місткістю об'єкта та основними параметрами згідно ДБН Б.2.2-

12:2019 «Планування та забудова територій». Зокрема, для житлової забудови використовується Таблиця 6.3 «Питомі розміри ділянки для розміщення окремого житлового будинку».

ДБН Б.2.2-12:2019 є нормативним актом, що містить вимоги щодо планування та забудови територій, зокрема розміри земельних ділянок для житлової забудови. Вони є обов'язковими для виконання при проектуванні та будівництві на території України.

У таблиці 6.3 зазначені конкретні вимоги щодо мінімальних розмірів земельних ділянок для житлових будинків, що використовуються для індивідуальної та блокованої забудови. Ці розміри визначаються на основі обґрунтованих техніко-економічних та санітарно-гігієнічних норм, щоб забезпечити комфортне проживання мешканців, а також гармонійне співвідношення між будівлею та прилеглою територією.

Граничний розмір площі земельних ділянок, які надаються фізичним та юридичним особам для нового житлового будівництва, має становити не менше 150 м² для блокованої забудови і не менше 500 м² для індивідуальної житлової забудови. Розміри земельних ділянок рекреаційного житла слід приймати з розрахунку не менше ніж: 23,3 м² /особу для постійного населення та 40,0 м² /особу – для відпочиваючих.

Таким чином, *мінімальні розміри земельних ділянок, зазначені в підпункті 2.4.1 пункту 2 Порядку вже передбачені в положеннях ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування та забудова територій», а тому видається сумнівним вибіркове дублювання цих норм у цьому проєкті рішень.*

3.9. Згідно з п.п. 2.4.2 Порядку під час розгляду відповідного проєкту рішення про продаж або передачу в оренду земельної ділянки, на якій розташований об'єкт нерухомості, що знаходиться у приватній власності, в протоколі відповідного засідання Постійна комісія з питань архітектури, містопланування та земельних відносин Київради зазначає відповідність розміру земельної ділянки вказаним розрахункам.

Варто зауважити, що зі змісту зазначеного пункту не зрозуміло, хто з суб'єктів має встановлювати відповідність розміру земельної ділянки розрахункам згідно з ДБН.

Таким чином, в проєкті рішення доцільно передбачити вирішення цього питання шляхом визначення відповідальної за такі дії особи та способи їх здійснення: чи це буде покладено на замовника землепорядної документації; чи є необхідність залучати експерта для надання висновку з цього питання; шляхом створення спеціальних підготовчих чи робочих груп (відповідно до ст. 30 Регламенту) тощо.

Положеннями зазначеного підпункту Порядку також передбачено, що в разі якщо зазначений у проєкті рішення розмір земельної ділянки, що відчужується для обслуговування об'єкту нерухомості, що знаходиться у приватній власності, перевищує достатній для обслуговування об'єкту нерухомості розмір, постійна комісія з питань архітектури, містопланування та земельних відносин Київради готує обґрунтовану відмову у прийнятті рішення та направляє пакет документів до Департаменту земельних ресурсів КМДА для поділу відповідної земельної ділянки з метою передачі її частини належного та достатнього розміру для обслуговування відповідного об'єкту нерухомості.

Однак поділ земельної ділянки відповідно до положень земельного законодавства вимагає розроблення відповідної документації та дотримання певної процедури.

Зокрема, згідно з ст. 96 Земельного кодексу України технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок *розробляється за рішенням власників земельних ділянок за згодою заставодержателів, користувачів земельних ділянок.*

Відповідно до ч. 6, 7 ст. 79¹ Земельного кодексу України формування земельних ділянок шляхом поділу та об'єднання раніше сформованих земельних ділянок, які перебувають у власності або користуванні, без зміни їх цільового призначення здійснюються *за технічною документацією із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок.*

Винесення в натуру (на місцевість) меж сформованої земельної ділянки до її державної реєстрації здійснюється за документацією із землеустрою, яка стала підставою для її формування.

У постанові від 7 квітня 2021 року у справі № 640/4182/18 Верховний Суд дійшов висновку, що поділ та об'єднання земельних ділянок за своєю суттю фактично є формуванням нової чи нових земельних ділянок, що передбачає певну процедуру щодо надання дозволу на розроблення технічної документації із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок, його погодження та затвердження в порядку, встановленому ЗК України, який визначає вичерпний перелік підстав для відмови у наданні такого дозволу, зокрема: невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проєктів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Пунктом 2 частини п'ятої статті 186 Земельного кодексу України встановлено, технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок затверджується власником (розпорядником) земельних ділянок, а щодо земельних ділянок державної або комунальної власності – Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, уповноваженими розпоряджатися земельними ділянками відповідно до повноважень, визначених статтею 122 Земельного кодексу України.

Підставою для відмови у погодженні та затвердженні документації із землеустрою може бути лише невідповідність її положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівної документації.

Кожен орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, інший суб'єкт, визначений статтею 186 Земельного кодексу України, розглядає та погоджує документацію із землеустрою самостійно та незалежно від погодження такої документації іншими органами.

Також у п.п. 2.4.2 Порядку не передбачено, за чий рахунок відповідна технічна документація буде розроблятися (хто виступатиме її замовником).

У разі, якщо замовником такої земельної документації виступатиме профільний департамент виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної документації), такі дії потребуватимуть виділення додаткових коштів з бюджету м. Києва і, відповідно, мають бути передбачені бюджетом на відповідний рік.

Згідно з ч. 8 ст. 26 Регламенту у випадку внесення на розгляд Київради проєкту рішення Київради, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету міста Києва (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт подання зобов'язаний додати до пояснювальної записки фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо джерел покриття цих витрат.

Також в ч. 3 підпункту 2.4.2 Порядку зазначено, що у разі відмови заявника (власника нерухомості) від поділу земельної ділянки, заява і проєкт рішення щодо набуття та припинення прав на землю комунальної власності в місті Києві юридичними і фізичними особами скасовується і знімається з черги реєстрації в порядку адміністративної процедури.

Разом з тим, відповідно до ч. 6 ст. 30 Регламенту не передбачено, що за результатами розгляду проєкту рішення профільна постійна комісія може скасувати відповідний проєкт рішення.

Згідно з зазначеною нормою профільна постійна комісія опрацьовує проєкт рішення та за результатами розгляду проєкту рішення Київради приймає рішення (висновок, рекомендацію), яким:

- 1) підтримує проєкт рішення Київради без зауважень і підписує його;
- 2) підтримує проєкт рішення Київради із зауваженнями чи рекомендаціями: у цьому випадку на оригіналі проєкту рішення Київради навпроти назви профільної постійної комісії поряд із підписом голови профільної постійної комісії Київради ставиться відмітка "Із зауваженнями" або "З рекомендаціями" із зазначенням дати та номера відповідного протоколу засідання постійної комісії Київради;
- 3) створює робочу групу постійної комісії Київради для доопрацювання проєкту рішення Київради;
- 4) відхиляє проєкт рішення Київради з відповідним обґрунтуванням і повертає його суб'єкту подання: у цьому випадку на оригіналі проєкту рішення Київради навпроти назви профільної постійної комісії Київради поряд із підписом голови профільної постійної комісії Київради ставиться відмітка "Відхилено" із зазначенням дати та номера відповідного протоколу засідання постійної комісії Київради.

Рішення (висновок, рекомендація) профільної постійної комісії Київради викладається у протоколі засідання комісії Київради.

За заявою суб'єкта подання, поданою в порядку частини шостої статті 29 Регламенту, профільна постійна комісія Київради направляє проєкт рішення Київради йому на доопрацювання.

Доопрацьований проєкт рішення Київради може бути поданий суб'єктом подання на реєстрацію до секретаріату Київради в порядку, передбаченому статтею 29 цього Регламенту.

Отже, положення ч. 3 підпункту 2.4.2 Порядку мають бути приведені у відповідність до вище зазначених норм Регламенту.

3.10. В підпункті 2.5.3 Порядку, серед іншого, визначено, що в разі наявності кримінальних проваджень та/або запитів правоохоронних органів та/або будь-яких спорів відносно земельної ділянки, що є предметом розгляду у відповідному проєкті рішення, інформація про наявність таких проваджень, запитів, спорів має бути доведена до відома депутатів Київради заступником голови КМДА, який координує та контролює земельні питання, та озвучена на пленарному засіданні Київради доповідачем та/або представником департаменту земельних ресурсів КМДА.

Принагідно зазначаємо, що *управління захисту прав та інтересів діяльності Київської міської ради в кожному своєму висновку до проєкту рішення зазначає інформацію про те, чи зареєстровано в Київській міській раді кримінальні провадження, що стосуються поданого проєкту, чи надходили запити правоохоронних органів, а також про наявність судових спорів, пов'язаних з предметом регулювання проєкту рішення.*

3.11. Підпунктом 3.2 Порядку визначено, що Департамент земельних ресурсів КМДА є відповідальним за ведення щомісячного обліку належної сплати орендної плати за користування землями комунальної власності міста Києва громадянами та суб'єктами господарювання та всіх інших виплат, пов'язаних користуванням та/або отриманням у власність земель комунальної власності міста Києва.

Всю необхідну інформацію для ведення вказаного обліку департамент земельних ресурсів КМДА отримує від департаменту фінансів КМДА щомісячно, не пізніше 10 числа місяця, що слідує за звітним.

Разом з тим, звертаємо увагу, що регулювання порушеного в цьому підпункті питання вже врегульовано податковим законодавством.

Зокрема, відповідно до п.п. 12.3.3 ст. 12 Податкового кодексу України контролюючі органи відповідно до Бюджетного кодексу України подають органам місцевого самоврядування у розрізі джерел доходів звітність:

про суми нарахованих та сплачених податків та/або зборів, суми податкового боргу та надмірно сплачених до місцевих бюджетів податків та/або зборів на відповідних територіях - щомісячно, не пізніше 10 числа місяця, що настає за звітним;

про суми списаного безнадійного податкового боргу; суми розстрочених і відстрочених грошових зобов'язань та/або податкового боргу платників податків, які повинні бути сплачені до місцевих бюджетів на відповідних територіях; суми наданих податкових пільг, включаючи втрати доходів бюджету від їх надання, - щокварталу, не пізніше 25 днів після закінчення звітного кварталу.

Звітність у розрізі платників податків надається контролюючим органом за запитом органу місцевого самоврядування протягом 20 днів з моменту отримання ним запиту.

Також відповідно до рішень Київської міської ради про бюджет міста Києва на відповідний рік встановлюються органи, на які покладається контроль за справами надходжень бюджету м. Києва.

Зокрема, в додатку 9 до рішення Київської міської ради від 05.12.2024 № 426/10234 (в редакції рішення Київської міської ради від 30.01.2025 № 4/10471) «Про бюджет міста Києва на 2025 рік» визначено, що **органами, на які покладається контроль за справами надходжень бюджету міста Києва є:**

- по орендній платі з юридичних осіб – Головне управління ДПС у м. Києві, Центральне міжрегіональне управління ДПС по роботі з великими платниками податків, Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київради (КМДА);
- По орендній платі з фізичних осіб – Головне управління ДПС у м. Києві, Департамент земельних ресурсів виконавчого органу Київради (КМДА).

Таким чином, положення п.п. 3.2 Порядку мають бути приведені у відповідність до вищезазначених нормативно-правових актів.

3.12. Підпунктом 3.3. Проекту передбачено, що Департамент земельних ресурсів КМДА ініціює перевірку органів Державної податкової служби України щодо правильності розрахунків розміру плати за землю користувачами земельних ділянок, строк дії договорів оренди яких закінчився, і які користуються земельними ділянками без належних правових підстав, самостійно нараховуючи відповідну плату.

Разом з тим, звертаємо увагу, що згідно зі ст. 288 Податкового кодексу України *підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди такої земельної ділянки.*

Відповідно до правового висновку Верховного Суду, висловленому в постанові Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 27.04.2021 у справі № 922/2378/20 власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) і постійні землекористувачі є платниками земельного податку, а орендарі земель державної та комунальної власності - орендної плати за такі земельні ділянки, *однак особа, яка є фактичним користувачем земельної ділянки, не маючи права власності або постійного користування на неї і використовуючи її без укладення договору оренди землі, не підпадає під правове регулювання наведених норм ПК України".*

Тому залучення податкових органів для стягнення відповідних грошових сум не є доцільним та необхідним.

Адже у разі встановлення Департаментом земельних ресурсів КМДА користування земельними ділянками без належних правових підстав, департамент самостійно готує орієнтовний розрахунок недоотриманих Київською міською радою коштів у розмірі орендної плати за користування земельною ділянкою і надає його управлінню захисту прав та інтересів діяльності Київської міської ради.

Управління на підставі наданих департаментом документів та розрахунків пропонує таким боржникам сплатити відповідну суму в добровільному порядку або здійснює претензійно-позовну роботу зі стягнення безпідставно збережених коштів та заборгованості з орендної плати за землю з боржників.

В результаті таких заходів управлінням подано до суду позовних заяв щодо стягнення безпідставно збережених коштів за фактичне користування

земельними ділянками та стягнення заборгованості з орендної плати на загальну суму 250 млн. грн, з яких наразі задоволено та реально виконано позовів на загальну суму 70 млн. грн, кошти по яким повернуто до бюджету м. Києва. Робота у цьому напрямку триває.

4. Висновок

Враховуючи наведене, проєкт рішення Київської міської від 11.02.2025 № 08/231-119/ПР у запропонованому вигляді не відповідає зазначеними вище нормам закону та практиці Верховного Суду та потребує суттєвого доопрацювання.

З повагою

начальник управління

Сергій ТХОРИК

Інформація про електронні підписи (ЕП)

№ документа 08/7656

Дата реєстрації 21.02.2025

Документ зареєстровано у картотеці:

Вхідна

Вид документа:

Експертний висновок

Стислий зміст:

ВИСНОВОК на проєкт рішення Київської міської ради від 11.02.2025 № 08/231-119/ПР «Про затвердження Порядку підготовки та прийняття рішень Київською міською радою про набуття та припинення прав на землю комунальної власності в місті Києві».

Кількість файлів: 2

Кількість ЕП: 2



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД ІТС ЄПК

Київська міська рада
21.02.2025 № 08/7656

Перелік електронних підписів

ПІБ	Дати і час нанесення ЕП	Погодження	Час останнього нанесення ЕП
Бондаренко Володимир Володимирович Кількість ЕП: 1	24.02.2025 13:57:33 ;	24.02.2025 13:57:30 Розглянув;	24.02.2025 13:57:33 
Тхорик Сергій Миколайович Кількість ЕП: 1	21.02.2025 14:23:13 ;		21.02.2025 14:23:13 