

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

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

I. Визначення проблеми

Статтею 120 Земельного кодексу України визначено порядок переходу права на земельну ділянку у разі набуття права на жилий будинок, будівлю або споруду. Також на сьогодні законодавством передбачено можливість набуття права власності на нерухоме майно, збудоване на чужій земельній ділянці (наприклад, орендованій).

Внаслідок цього можуть виникати ситуації, коли нерухоме майно, розташоване на земельній ділянці державної чи комунальної власності, не належить власнику землі, тобто органам державної влади або органам місцевого самоврядування, уповноваженим на розпорядження такими землями відповідно до повноважень, визначених Земельним кодексом України.

Тобто фактичний стан справ перестав відповідати юридичному. Адже формальний власник земельної ділянки, по суті, перестав бути таким фактично: можливість володіти, користуватися і навіть розпоряджатися земельною ділянкою перейшла до власника будинку, будівлі або споруди.

Невідповідність фактичного стану справ його юридичному оформленню спричинює численні проблеми. Здійснювати право власності як на нерухомість, так і на земельну ділянку стає часто неможливим, оскільки нерухомість і земельні ділянки не є повноцінними об'єктами обороту. Добросовісні власники нерухомості, які оформлюють хоча б право оренди на зайняті земельні ділянки, перебувають у менш вигідному становищі, ніж недобросовісні, які цього не роблять, – як результат, спотворюється конкуренція. Водночас ті власники нерухомості, які бажають отримати земельну ділянку у власність, стикаються з майже нездоланими перешкодами: окрім несення витрат на придбання ділянки, вони змушені витратити ресурси на подолання бюрократичних і корупційних бар'єрів.

Основні групи, на які проблема справляє вплив:

Групи (підгрупи)	Так	Ні
Громадяни	Так	
Держава	Так	
Суб'єкти господарювання, у тому числі суб'єкти малого підприємництва	Так	

II. Цілі державного регулювання

Ціллю державного регулювання є забезпечення єдності юридичної долі земельних ділянок та розташованих на них будинків, будівель і споруд.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення встановлених цілей

1. Визначення альтернативних способів

Вид альтернативи	Опис альтернативи
Альтернатива 1 Збереження ситуації, яка існує	Продовження існування ситуації, коли власники об'єктів нерухомого майна, розташованих на земельних ділянках державної чи комунальної власності, не оформлюють належним чином права користування на такі земельні ділянки. Недонадходження до місцевих бюджетів внаслідок ухилення власниками об'єктів нерухомого майна, розташованого на земельних ділянках державної чи комунальної власності, на які не оформлено права користування на такі земельні ділянки, від плати за землю
Альтернатива 2 Прийняття проекту акта	Проект акта дасть змогу істотно зменшити кількість проблемних і конфліктних ситуацій, що виникають сьогодні при використанні нерухомості, розташованої на земельних ділянках державної чи комунальної власності. Забудовані земельні ділянки будуть залучені до оподаткування, власники нерухомості зможуть отримати земельні ділянки під своєю нерухомістю у власність, що позитивно вплине на здійснення господарської діяльності та інвестиційний клімат

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей
Оцінка впливу на сферу інтересів держави

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1 Збереження ситуації, яка існує	При збереженні існуючого правового регулювання проблема не вирішується	Відсутні
Альтернатива 2 Прийняття проекту акта	Припинення існування ситуації, коли власники об'єктів нерухомого майна, розташованих на земельних ділянках державної чи комунальної власності, роками не оформлюють права на такі земельні ділянки і, відповідно, уникають зобов'язання зі сплати за землю (земельного податку та орендної плати). Збільшення надходжень до відповідних бюджетів за рахунок викупу земельних ділянок під об'єктами нерухомості та залучення	Відсутні

	відповідних земельних ділянок до оподаткування земельним податком. Недопущення розділення права власності на будівлі чи споруди і на земельну ділянку, на якій вони розташовані	
--	---	--

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1 Збереження ситуації, яка існує	При збереженні існуючого правового регулювання проблема не вирішується	Відсутні
Альтернатива 2 Прийняття проекту акта	Безоплатна передача прав власності на земельні ділянки під жилими будинками (крім багатоквартирних) та індивідуальними гаражами. Власники житлових, садових, дачних будинків та гаражів отримають відповідні земельні ділянки у власність безпосередньо на підставі закону, що істотно зменшить корупційні ризики і позитивно вплине на якість життя громадян	Відсутні

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання

Показник	Великі і середні	Малі	Мікро	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць	—	—	—	—
Питома вага групи у загальній кількості, відсотків	—	—	—	—

Оцінку впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання неможливо визначити у зв'язку з тим, що у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно відсутні відомості, що дають змогу визначити таку кількість суб'єктів (оскільки земельні ділянки і нерухоме майно, що відмінне від земельної ділянки, є різними об'єктами для реєстрації) та їх розподіл на групи за розміром.

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1 Збереження ситуації, яка існує	При збереженні існуючого правового регулювання проблема не вирішується	Відсутні
Альтернатива 2 Прийняття проекту акта	Створення швидкого, простого і надійного механізму поєднання в одній особі власника земельної ділянки та власника розташованої на ній нерухомості при дотриманні всіх гарантій права власності у ситуації, коли «розщеплення» права на землю та нерухомість вже відбулося. Зменшення спірних ситуацій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і власниками нерухомого майна щодо оформлення прав на земельні ділянки державної і комунальної власності. Можливість купівлі земельних ділянок державної і комунальної власності під об'єктами нерухомого майна з розстроченням платежу у разі, якщо ціна продажу перевищує 500 тисяч гривень	Відсутні

Сумарні витрати за альтернативами	Сума витрат, гривень
Альтернатива 1. Сумарні витрати для суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва згідно з додатком 2 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта (рядок 11 таблиці «Витрати на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта»)	0
Альтернатива 2. Сумарні витрати для суб'єктів господарювання великого і середнього підприємництва згідно з додатком 2 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта (рядок 11 таблиці «Витрати на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта»)	0

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	
Альтернатива 1 Збереження ситуації, яка існує	1	При збереженні існуючого правового регулювання проблема не вирішується	
Альтернатива 2 Прийняття проекту акта	4	Створення передумов для належного оформлення прав на земельні ділянки державної та комунальної власності, сплати плати за землю за такі земельні ділянки. Реалізація вказаних заходів дасть змогу істотно зменшити кількість проблемних і конфліктних ситуацій, що виникають сьогодні при використанні нерухомості на чужих земельних ділянках	
Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
Альтернатива 1 Збереження ситуації, яка існує	1	Відсутні	Проблема продовжує існувати
Альтернатива 2 Прийняття проекту акта		Відсутні	Проблема існувати не буде

Рейтинг	Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи	Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта
Альтернатива 1 Збереження ситуації, яка існує	Існування проблеми	X
Альтернатива 2 Прийняття проекту акта	Вирішення проблеми	0

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

Проект акта виключає вказівки на можливість набуття права власності на будівлі та споруди, збудовані на чужій земельній ділянці. За загальним правилом, все збудоване на земельній ділянці має бути власністю лише власника ділянки. Це правило поширюється і на відносини суперфіція – він повинен передбачати лише право користування (а не право власності) на збудоване нерухоме майно користувачем земельної ділянки.

Крім того, законопроектом пропонується створити правовий механізм поєднання в одній особі власника земельної ділянки та власника розташованої на ній нерухомості, причому такий, що не ставився б у залежність від наявності згоди між ними. Пропонується, щоб, за загальним правилом, такий механізм передбачав можливість власника земельної ділянки або власника розташованої на ній нерухомості вимагати продажу ділянки з нерухомістю як єдиного цілого на аукціоні (прилюдних торгах) з відповідним розподілом отриманих грошей між власником земельної ділянки та власником нерухомості.

Винятком з цього правила має бути ситуація з існуючими жилими будинками (крім багатоквартирних) та індивідуальними гаражами, що розташовані на державних або комунальних землях. Враховуючи, що законодавство передбачає право на безоплатну приватизацію земельних ділянок під цими об'єктами, видається, що земельні ділянки повинні перейти у власність власників відповідної нерухомості за законом («автоматично») і безоплатно.

Земельні ділянки під багатоквартирними будинками є іншим винятком, який потребує розроблення окремого законодавчого рішення.

З метою уникнення тривалих суперечок та для того, щоб надати можливість відповідним суб'єктам планувати господарську діяльність, пропонується надати власникам нерухомого майна, розташованого на земельних ділянках державної чи комунальної власності, можливість викупу таких земельних ділянок з розстроченням платежу у разі, якщо ціна продажу перевищує 500 тисяч гривень.

Вбачається, що добровільний викуп власником нерухомості існуючої під його нерухомістю земельної ділянки дасть більший економічний ефект для бюджетів, ніж примусовий продаж ділянки з нерухомістю на аукціоні за вищою

ціною за рахунок відсутності витрат ресурсів на забезпечення такого продажу (судовий розгляд, виконавче провадження).

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

Додаткові витрати на виконання вимог регуляторного акта з боку органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відсутні.

Збільшення надходжень до відповідних бюджетів за рахунок викупу земельних ділянок під об'єктами нерухомості та залучення відповідних земельних ділянок до оподаткування платою за землю.

Витрати з державного або місцевих бюджетів не передбачаються у зв'язку з тим, що запропоноване регулювання не передбачає розроблення та придбання окремих електронних ресурсів, додаткового програмного забезпечення та інших витрат.

Тест малого підприємництва також не розроблявся із зазначених причин.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Строк дії регуляторного акта пропонується не обмежувати у часі, оскільки процес набуття земельних ділянок державної і комунальної власності громадянами та юридичними особами і, відповідно, оформлення прав користування і власності на такі земельні ділянки здійснюється постійно.

Крім того, термін набрання чинності регуляторним актом – відповідно до законодавства після його офіційного оприлюднення.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Прийняття проекту акта дасть змогу створити передумови для належного оформлення прав власності та/або користування на земельні ділянки державної та комунальної власності, що знаходяться під об'єктами нерухомого майна.

Збільшення надходжень до відповідних бюджетів за рахунок викупу земельних ділянок під об'єктами нерухомості та залучення відповідних земельних ділянок до оподаткування платою за землю.

Розмір коштів, що витратяться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, не змінюватиметься.

Дія регуляторного акта поширюватиметься на фізичних та юридичних осіб, суб'єктів господарювання, які мають у власності та/або у користуванні земельні ділянки та/або бажають придбати у власність чи користування такі земельні ділянки, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, уповноважені розпоряджатися земельними ділянками державної та комунальної власності відповідно.

Рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень регуляторного акта – високий, оскільки повідомлення про оприлюднення, проект акта та аналіз регуляторного впливу акта розміщено на офіційному сайті Держгеокадастру (<https://land.gov.ua>).

Показниками результативності проекту регуляторного акта будуть:

кількість викуплених земельних ділянок державної і комунальної власності під об'єктами нерухомого майна, розташованими на таких земельних ділянках;
кількість переданих у користування земельних ділянок державної і комунальної власності під об'єктами нерухомого майна, розташованими на таких земельних ділянках;
розмір надходжень до місцевих бюджетів від плати за землю.

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

Базове відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватися після набрання чинності цим регуляторним актом шляхом статистичного аналізу показників.

Повторне відстеження буде здійснено через рік після набрання чинності регуляторним актом, у результаті якого відбудеться порівняння показників базового та повторного відстеження. У разі виявлення неврегульованих та проблемних питань шляхом аналізу якісних показників дії цього акта ці питання буде врегульовано шляхом внесення відповідних змін.

Періодичне відстеження буде здійснюватися раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження. Установлені кількісні та якісні значення показників результативності акта порівнюватимуться із значеннями аналогічних показників, що встановлені під час повторного відстеження.

Метод проведення відстеження результативності – статистичний.

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

В. о. Голови Державної служби
України з питань геодезії,
картографії та кадастру

Сергій ЗАВАДСЬКИЙ