



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13,
м. Київ, 01001

тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83

Email: callcentre@minjust.gov.ua, themis@minjust.gov.ua,

Web: <http://www.minjust.gov.ua>,

код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Міністерство розвитку
економіки, торгівлі та
сільського господарства
України**

На виконання доручення Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала від 22 березня 2021 року № 12218/1/1-21 до листа Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 19 березня 2021 року № 04-26/21-2021/99637 (zareestrovano в Мін'юсті 23 березня 2021 року за № 4000-4-21) Міністерство юстиції України згідно із своєю компетенцією розглянуло проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо одночасного переходу прав на земельну ділянку у зв'язку з переходом прав на об'єкт нерухомого майна, який на ній розташовано)» (реєстраційний номер 5248) та повідомляє про такі зауваження і пропозиції до вказаного законопроєкту.

1. Перш за все слід зазначити, що законопроєкт передбачає внесення змін до правил, які за своїм змістом є фундаментальними та визначають каркас речових відносин на багато років уперед. Цикл відстеження результативності відповідних норм є тривалим і загалом становить десятиліття, тож будь-які зміни в обговорюваному правовому регулюванні мають бути максимально виваженими та філігранно виписаними. Нинішні правила переходу прав на земельну ділянку у разі отримання права власності на відповідний об'єкт нерухомого майна, розташований на ній, не є ідеальними, що визнається у пояснювальній записці, як передумова розроблення обговорюваного законопроєкту. Судова практика застосування відповідних норм, у тому числі сформована на рівні вищих судових інстанцій, засвідчує наявність низки серйозних недоліків у правовому регулюванні, які зумовлюють появу складних юридичних спорів, що не мають однозначного вирішення, тривають роками та проходять кілька кіл судового перегляду.

Обговорюваний законопроєкт робить спробу вирішити основні проблеми поточного регулювання відповідних питань, однак при цьому він також не позбавлений певних недоліків.

2. Ключовою проблемою чинного законодавства в аспекті забезпечення єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості є асиметричність відповідного правила: у разі відчуження нерухомості до набувача переходять права на земельну ділянку, однак у разі відчуження земельної ділянки права на розташовану на ній нерухомість можуть залишатися у відчужувача.

Таким чином, законодавство України не є послідовним в напрямку утвердження єдиної правової долі земельної ділянки і нерухомості на ній – навіть якщо на певному етапі вони опинилися в одних руках, за бажанням їх правову долю можна знову «роз'єднати».

На жаль, законопроект цю проблему не вирішує.

3. В рамках реалізації інституту єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості важливо передати відповідному набувачеві права і на земельну ділянку, і на розташовану на ній нерухомість, водночас не порушивши при цьому майновий інтерес відчужувача (попереднього власника) на отримання ціни, яка включає ціну і земельної ділянки, і відповідної нерухомості.

Чинне законодавство з цього питання має певну прогалину. Законопроект в цілому вирішує відповідну проблему, пропонуючи у частині чотирнадцятій статті 120 Земельного кодексу України встановити, що належна відчужувачу земельна ділянка повинна бути предметом правочину, який передбачає перехід права власності на розташований на ній об'єкт нерухомого майна, і що істотною умовою такого правочину є одночасність переходу прав. Водночас вузьким місцем залишатимуться ситуації, коли договір не визначатиме ціни окремо щодо земельної ділянки та щодо розташованої на ній нерухомості. Виходячи із загальних засад цивільного законодавства, найбільш обґрунтованим підходом виглядатиме висновок про те, що ціна охоплюватиме як першу, так і другу річ. Однак для мінімізації відповідних спорів видається таким, що не завадить, чітке артикулювання відповідної презумпції.

4. Законопроект не є досконалим з огляду на те, що істотні умови відповідного правочину визначаються в різних частинах статті 120 Земельного кодексу України. Так, частина шоста проголошує істотною умову про кадастровий номер земельної ділянки, а частина чотирнадцята – про одночасність переходу відповідних прав.

З точки зору нормопроектувальної техніки, ці питання доцільніше врегулювати в межах однієї частини статті.

При цьому слід також зауважити, що на відміну від чинної редакції абзацу першого частини шостої статті 120 Земельного кодексу України, аналогічне правило, яке пропонується в законопроекті, є менш вдалим. Так, з нього буквально випливає, що кадастровий номер земельної ділянки є істотною умовою лише договору, на підставі якого набувається право власності (частки у

праві спільної власності) на нерухомість, пов'язане з переходом права власності на земельну ділянку. Іншими словами, якщо договір не пов'язуватиме перехід прав на землю з набуттям прав на нерухомість, то виглядатиме так, що правило про кадастровий номер як істотну умову не порушуватиметься.

5. Чинна редакція статті 120 Земельного кодексу України оперує термінами «жилий будинок», «будівля» і «споруда». Законопроект натомість використовує загальний термін «об'єкт нерухомого майна», однак застосоване при цьому в дужках уточнення (жилий будинок (крім багатоквартирного), інша будівля або споруда) залишає відкритим питання, чи тут законодавець формулює загальне правило, що стосується всіх видів об'єктів нерухомого майна, які можуть бути розміщені на земельній ділянці, чи лише згаданих у дужках.

Визначальним для застосування на практиці положень проекту Закону, на наш погляд, є визначення термінів «жилий будинок», «будівля» і «споруда».

На час розгляду законопроекту, визначення термінів «будівлі» і «споруди» на законодавчому рівні містить лише Податковий кодекс України.

Водночас відповідно до пунктів 14.1.15 та 14.1.238 статті 14 Податкового кодексу України будівлі і споруди визначаються як земельні поліпшення, а саме:

будівлі - земельні поліпшення, що складаються з несучих та огорожувальних або сполучених (несуче-огорожувальних) конструкцій, які утворюють наземні або підземні приміщення, призначені для проживання або перебування людей, розміщення майна, тварин, рослин, збереження інших матеріальних цінностей, провадження економічної діяльності;

споруди - земельні поліпшення, що не належать до будівель і призначені для виконання спеціальних технічних функцій.

У розумінні Податкового кодексу України земельне поліпшення - результати будь-яких заходів, що призводять до зміни якісних характеристик земельної ділянки та її вартості. До земельних поліпшень належать матеріальні об'єкти, розташовані у межах земельної ділянки, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни призначення, а також результати господарської діяльності або проведення певного виду робіт (зміна рельєфу, поліпшення ґрунтів, розміщення посівів, багаторічних насаджень, інженерної інфраструктури тощо) (пункт 14.1.75 статті 14 Кодексу).

Проте запропонований у проекті Закону механізм переходу прав на земельну ділянку у разі набуття права власності на жилий будинок (крім багатоквартирного), іншу будівлю або споруду фактично робить земельну ділянку приналежністю будівлі чи споруди.

Також звертаємо увагу, що термін «жилий будинок» на законодавчому рівні не визначений. Проте Податковий кодекс України визначає зміст терміна «будівлі, віднесені до житлового фонду», згідно з пунктом 14.1.129.1 статті 14

якого до таких будівель віднесено, зокрема, житловий будинок - будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, і призначена для постійного у ній проживання. Житлові будинки поділяються на житлові будинки садибного типу та житлові будинки квартирної типу різної поверховості. Житловий будинок садибного типу - житловий будинок, розташований на окремій земельній ділянці, який складається із житлових та допоміжних (нежитлових) приміщень.

Разом з тим до будівель, віднесених до житлового фонду, Податковий кодекс України також відносить котедж – це одно-, півтораповерховий будинок невеликої житлової площі для постійного чи тимчасового проживання з присадибною ділянкою.

Проте залишається під питанням поширення передбаченого проектом Закону механізму переходу прав, зокрема, на котеджі.

Така правова невизначеність вимагатиме тлумачення відповідних термінів, що може створювати підґрунтя для зловживань та негативно вплинути на практику застосування Закону.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував на тому, що принцип правової визначеності вимагає ясності й однозначності правової норми й забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними (правові позиції Конституційного Суду України в рішеннях від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011).

6. Висловлюємо заперечення щодо внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» з огляду на таке.

Пунктами 1, 2, 5 розділу I проекту Закону пропонується внести зміни до Земельного та Цивільного кодексів України, Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» з метою створення механізму запровадження порядку одночасного переходу прав на земельну ділянку у разі набуття права власності на розташований на ній житловий будинок, будівлю або споруду та чіткого визначення процедури оформлення вказаних прав та здійснення їх державної реєстрації.

Оскільки основні засади щодо запровадження запропонованого механізму будуть відображені у Цивільному та Земельному кодексах України, пропонуємо виключити з тексту проекту Закону положення щодо внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

7. Положення частини другої, шостої статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проекту Закону) є суперечливими, оскільки:

згідно з частиною другою цієї статті у разі набуття окремої частки у праві спільної власності на об'єкт нерухомого майна, право власності на земельну ділянку, на якій розміщено такий об'єкт, одночасно переходить до набувача пропорційно до його частки у праві спільної власності на такий об'єкт, крім випадку, коли попередньому власнику належала частка у праві спільної власності на земельну ділянку в іншому розмірі;

згідно з абзацом другим частини шостої цієї статті укладення договору, що передбачає, зокрема, набуття частки у праві спільної власності на об'єкт нерухомого майна, що пов'язане з переходом права на частину земельної ділянки, здійснюється після виділення такої частини в окрему земельну ділянку та присвоєння їй кадастрового номера (тобто передбачається набуття прав на земельну ділянку, а не на її частину).

Отже, частини друга, шоста статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проекту Закону) потребують уніфікації механізму переходу права на земельну ділянку (її частину) у разі набуття окремої частки у праві спільної власності на об'єкт нерухомого майна.

Крім того, слід мати на увазі, що формування земельної ділянки задля виділення в натурі (на місцевості) відповідної частини земельної ділянки не завжди є можливим з точки зору вимог містобудування та землеустрою.

Також зауважуємо, що використання терміна «окрема частка у праві спільної власності» не є вдалим та не відповідає ustalеним підходам (зокрема термінології Цивільного кодексу України), адже, з одного боку, частка за визначенням є окремою, а, з другого, якщо мається на увазі не будь-яка частка у праві спільної власності, то правило страждає на відсутність належної правової визначеності, оскільки не зрозуміло, яку частку слід вважати «окремою».

Нарешті необхідно зазначити, що багатослівне правило абзацу першого частини другої статті 120 Земельного кодексу у сухому залишку зводиться до того, що частка у праві спільної власності на земельну ділянку, яка належала відчужувачу об'єкта нерухомого майна, переходить до набувача. Водночас більш складні ситуації залишаються без чіткої відповіді. Зокрема не зрозуміло, чи працюватиме правило про перехід прав на землю пропорційно до частки у праві на нерухомість у випадку, коли відчужувач є співвласником землі на праві спільної сумісної власності (перетворення спільної сумісної власності у спільну часткову за такого варіанту може виглядати як порушення прав та інтересів інших учасників спільної сумісної власності, які не беруть участі в купівлі-продажу нерухомості).

Також немає однозначної відповіді для ситуації, коли відчужувач частки у праві спільної власності на об'єкт нерухомого майна є одноосібним власником відповідної земельної ділянки – чи трансформується у такому разі одноосібна власність у спільну часткову? Принагідно слід зауважити, що за загальним правилом цивільний оборот не схвалює перетворення одноосібної власності у

спільну часткову через природну підвищену «конфліктність» останньої та зумовлювану цим нижчу ціну відповідного активу, а також «уповільнену» оборотоздатність.

8. Частиною восьмою статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проєкту Закону) пропонується незавершений механізм регулювання відносин стосовно формування земельних ділянок із земель державної та комунальної власності (що перебувають у користуванні) з метою передачі їх набувачу, якщо таке формування не може бути забезпечене у розмірах, передбачених статтею 121 Земельного кодексу України.

9. Згідно з абзацом першим частини дев'ятої статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проєкту Закону) якщо об'єкт нерухомого майна (жилий будинок (крім багатоквартирного), інша будівля або споруда), об'єкт незавершеного будівництва розміщений на земельній ділянці державної або комунальної власності, що не перебуває у користуванні, набувач такого об'єкта нерухомого майна зобов'язаний протягом 30 днів з дня державної реєстрації права власності на такий об'єкт звернутися до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу йому у власність або користування земельної ділянки, на якій розміщений такий об'єкт, що належить йому на праві власності, у порядку, передбаченому статтями 118, 123 або 128 цього Кодексу.

У зв'язку із запропонованим зауважуємо таке.

9.1. Виходячи з назви статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I Закону) – «Перехід права на земельну ділянку у разі набуття права власності на об'єкт нерухомого майна (жилий будинок (крім багатоквартирного), іншу будівлю або споруду), об'єкт незавершеного будівництва, що розміщені на ній», предмет правового регулювання частини дев'ятої статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проєкту Закону) виходить за межі регулювання цієї статті Кодексу, оскільки «перейти» може лише існуюче право.

Так само виходять за межі правового регулювання статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проєкту Закону) положення частини сьомої цієї статті, згідно з якою вимоги частин першої – шостої цієї статті не поширюються на випадки переходу права власності або прав оренди, емфітевзису, суперфіцію на земельну ділянку, на якій розміщений об'єкт нерухомого майна (жилий будинок, інша будівля або споруда), об'єкт незавершеного будівництва, у разі якщо земельна ділянка не перебувала у власності або оренді, у користуванні на правах емфітевзису, суперфіцію у відчужувача (попереднього власника) об'єкта нерухомого майна (жилого будинку, іншої будівлі або споруди), об'єкта незавершеного будівництва.

Отже, у разі необхідності відповідні зміни мають бути внесені до статей Земельного кодексу України, що визначають порядок набуття прав користування на земельні ділянки.

9.2. Слід звернути увагу, що порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами, визначений статтею 118 Земельного кодексу України та порядок продажу земельних ділянок державної та комунальної власності громадянам та юридичним особам, визначений статтею 128 Земельного кодексу України, не передбачають можливості приватизації та продажу земельних ділянок державної та комунальної власності, на яких розташовані об'єкти незавершеного будівництва.

Отже, покладений частиною дев'ятою статті 120 Земельного кодексу України обов'язок щодо передачі органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування земельної ділянки набувачу об'єкта незавершеного будівництва у власність або оренду відповідно до статей 118, 128 Земельного кодексу України не може бути реалізований.

9.3. Слід звернути увагу на конкуренцію норм проекту Закону та Земельного кодексу України.

Так, абзацом другим частини дев'ятої статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проекту Закону) на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування покладається обов'язок щодо передачі земельної ділянки набувачу об'єкта нерухомості у власність або оренду в порядку, передбаченому цим Кодексом.

Разом з тим зазначені в абзаці першому частини дев'ятої статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проекту Закону), статті 118, 123, 128 Земельного кодексу України містять дискреційні повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо передачі земельних ділянок у власність або користування чи продажу, передбачаючи можливість відмови у такій передачі (продажу) та оскарження відмови у суді.

Крім того, невизначеність критеріїв (підстав) для обрання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування варіанту рішення (передача у власність чи надання у користування), на нашу думку, може створювати підґрунтя для звернення набувачів земельних ділянок до суду з метою оскарження таких рішень.

Аналогічні зауваження слід висловити до частини одинадцятої статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проекту Закону).

10. Згідно з частиною десятою статті 120 Земельного кодексу України (у редакції пункту 1 розділу I проекту Закону) у разі набуття на підставі вчиненого правочину права власності на об'єкт нерухомого майна (жилий будинок (крім багатоквартирного), іншу будівлю або споруду), об'єкт незавершеного будівництва, розміщений на земельній ділянці приватної

власності, особою, яка не може мати таку земельну ділянку у власності, така особа має право вимагати передання їй власником земельної ділянки відповідної земельної ділянки на правах оренди або суперфіцію на умовах, визначених набувачем права власності на такий об'єкт. У такому разі орендар або суперфіціарій зобов'язані відшкодувати власнику земельної ділянки плату за землю, яку відповідно до закону зобов'язаний сплачувати її власник.

Разом з тим набуття прав оренди або суперфіцію щодо земельних ділянок приватної власності відбувається шляхом укладення відповідного договору.

Відповідно до частин перших статей 626, 628 Цивільного кодексу України договором є домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків.

Зміст договору становлять умови (пункти), визначені на розсуд сторін і погоджені ними, та умови, які є обов'язковими відповідно до актів цивільного законодавства.

Всупереч положенням Цивільного кодексу України, проектом Законом встановлюється імперативна норма, яка зобов'язує власника земельної ділянки укласти договір оренди або суперфіцію на умовах орендаря чи суперфіціарія.

Відповідно проблематичним буде вирішення ситуації, якщо умови орендаря передбачатимуть символічний розмір орендної плати, явно нижчий ніж ринковий рівень, адже у такому разі матимуть місце усі ознаки порушення права на майно, гарантованого Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Також незрозумілим є підхід в частині позбавлення власника та набувача можливості укладення стосовно відповідної земельної ділянки договору емфітевзису, оскільки інші положення статті 120 Земельного кодексу України (у редакції проекту Закону) такого виключення не містять.

11. Насамкінець звертаємо увагу, що 02 лютого 2021 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості», яким пропонується майже ідентичний від запропонованого проектом Закону з реєстраційним номером 5248 механізм правового регулювання відносин при переході прав на земельну ділянку у разі набуття права власності на об'єкт нерухомого майна, розташованого на ній.

Перший заступник Міністра

Євгеній ГОРОВЕЦЬ