

Як пережити перевірку Держгеокадастру без втрат



Максим ОЛЕКСІЮК,
партнер «КМ Партнери»



Вікторія МІНЕЦЬ,
старший радник «КМ Партнери»

Скасування мораторію на проведення планових заходів контролю у кінці 2020 р. дало можливість органам Держгеокадастру активізувати перевірки, які були призупинені на початку введення карантину навесні минулого року.

На перший погляд, відповідальність за порушення вимог щодо охорони земель не є суттєвою, адже відповідні адміністративні штрафи, згідно ст. 53-56 КУпАП, зазвичай становлять від кількох сотень до 1,7 тис. грн. Втім, на додаток до цих штрафів порушники зобов'язані відшкодувати матеріальну шкоду за самовільне зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням та зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу. З вересня 2020 р. нормативи, які використовуються для обрахунку такої шкоди, були суттєво підвищені. На практиці суми стартують від декількох тисяч гривень, але залежно від розміру та цільового призначення земельної ділянки можуть бути у десятки разів більші.

Більше того, приписи інспекторів Держгеокадастру можуть створити суттєві перешкоди для звичної діяльності підприємства. У гіршому випадку виявлене нецільове використання земельних ділянок або порушення під час відчуження сільськогосподарських земель можуть призвести до передачі матеріалів у прокуратуру, ініціювання позовів щодо позбавлення прав на землю та самовільного будівництва. Не варто забувати і про кримінальну відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1 КК).

Негативні наслідки можна мінімізувати, якщо підготуватися до перевірок Держгеокадастру заздалегідь.

Планові та позапланові перевірки

Перевірка може бути планова або позапланова. Перш за все, радимо перевірити, чи включене ваше підприємство до плану перевірок Держгеокадастру на 2021 р., на публічному інспекційному порталі inspections.gov.ua.

Позапланова перевірка може бути проведена виключно за наявності підстав згідно ч. 1 ст. 6 Закону України «Про головні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі — Закон про основи державного контролю). Зокрема, це може бути звернення самого товариства, виявлення недостовірних даних у його звітності, перевірка виконання приписів про усунення порушень або звернення фізичних осіб про шкоду їхнім правам.

По-друге, не чекаючи планової чи позапланової перевірки, бажано заздалегідь провести внутрішній аудит дотримання вимог земельного законодавства та самостійно усунути порушення (якщо вони є). У першу чергу, варто звернути увагу на наступне:

1. Державна реєстрація прав на земельну ділянку

Чинне законодавство передбачає, що земельна ділянка як об'єкт права реєструється у Державному земельному кадастрі (ДЗК), а право власності, оренди та інші речові права — у Державному

реєстрі речових прав на нерухоме майно (ДРРП). Якщо підприємство має державний акт, договір оренди чи інші документи, оформлені до 2013 р., та якщо не було суттєвих змін, перереєстрація відповідних прав у ДРРП може бути необов'язковою. Але, наприклад, якщо після 2013 р. власник провів поділ земельної ділянки у кадастрі, він повинен зареєструвати своє право власності вже на нові земельні ділянки у ДРРП.

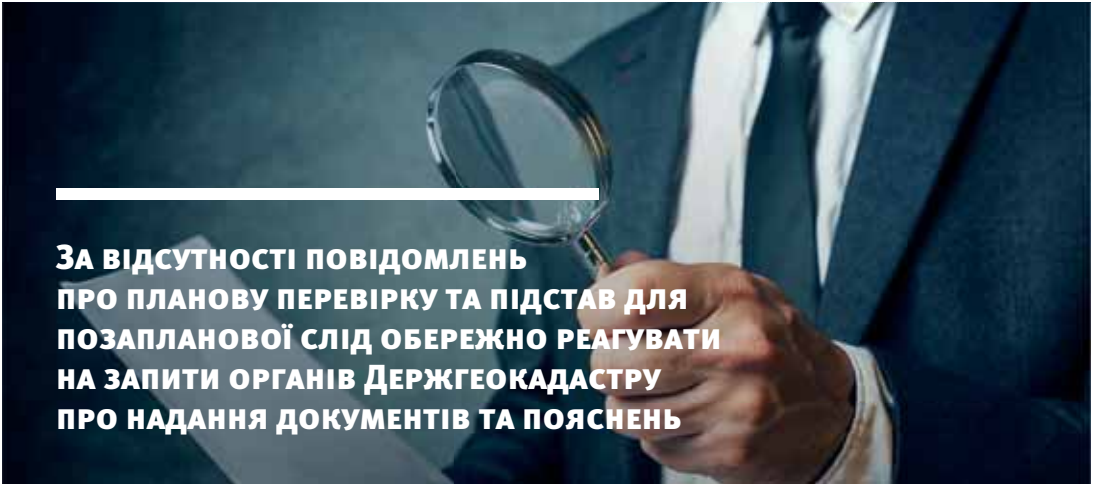
Контролюючі органи бувають схильні до гучних заяв про «самовільне зайняття земельних ділянок» у випадку дефектів правостановлюючих документів чи відсутності реєстрації прав. Втім, відповідно до визначення за ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», самовільне зайняття земельної ділянки виключається у випадках: рішення публічного органу про її передачу у власність або надання у користування; вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки; інших дій, які відповідно до закону є правомірними.

2. Дотримання меж земельних ділянок

Використання суміжних та інших земельних ділянок без правостановлюючих документів, а тим більше будівництво на таких ділянках створює ризик найбільш серйозних порушень у вигляді самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва. Інколи до порушень меж призводять накладки та зсуви земельних ділянок, пов'язані з помилками кадастру. виправлення таких помилок може вимагати допомоги земле-впорядника та розробки нової земле-впорядної документації або навіть судового розгляду.

3. Дотримання обмежень цільового призначення

Окрім дотримання цільового призначення безпосередньо власником чи орендарем земельної ділянки, інспектора також цікавитиме діяльність орендарів приміщень у розташованій на земельній ділянці нерухомості та надання послуг третіми особами на території земельної ділянки (т. зв. прихована форма оренди). «Нецільове використання» ділянки цими особами може призвести до штрафів та приписів про усунення порушень щодо власника чи орендаря земельної ділянки.



**ЗА ВІДСУТНОСТІ ПОВІДОМЛЕНЬ
ПРО ПЛАНОВУ ПЕРЕВІРКУ ТА ПІДСТАВ ДЛЯ
ПОЗАПЛАНОВОЇ СЛІД ОБЕРЕЖНО РЕАГУВАТИ
НА ЗАПИТИ ОРГАНІВ ДЕРЖГЕОКАДАСТРУ
ПРО НАДАННЯ ДОКУМЕНТІВ ТА ПОЯСНЕНЬ**

Хоча Земельний кодекс (ч. 5 ст. 20) дозволяє на власний розсуд змінювати вид використання земельної ділянки в межах однієї категорії земель, є ризик, що представники Держгеокадастру наполягатимуть на дотриманні цільового призначення у межах коду класифікатора (КВЦПЗ) або згідно занадто конкретних формулювань документів на землю.

4. Сплата втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва

Більшість незайнятих земель, земель запасу історично обліковувалися як сільськогосподарські угіддя, тому після їх відведення зі зміною цільового призначення для забудови мали бути сплачені втрати сільськогосподарського виробництва. Аналогічно під час виведення лісових ділянок передбачена оплата втрат лісогосподарського виробництва. Навіть якщо цільове призначення земельної ділянки змінював її попередній власник, у випадку нена належної оплати втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва є ризик звернення вимог про їх сплату вже до нового власника земельної ділянки.

Ці та інші питання інспекторів передбачені у Переліку питань щодо проведення заходу державного нагляду (контролю) згідно уніфікованої форми акта перевірки (затверджений наказом Мінагрополітики від 06.11.2018 р. №538).

Чим має керуватися інспектор

Органи Держгеокадастру під час проведення перевірок зазвичай посилаються тільки на Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (далі — Закон про контроль за використанням земель). Однак основним законом, що регулює підстави і порядок проведення перевірок суб'єктів господарювання, є вже згадуваний Закон про основи державного контролю. Він прямо передбачає сфери, на які не поширюється або поширюється з особливостями. Оскільки перевірок дотримання вимог земельного законодавства в цих списках немає, Закон про основи державного контролю повинен застосовуватись до перевірок Держгеокадастру повною мірою.

Спроби Мінагрополітики впровадити окремий порядок проведення перевірок дотримання земельного законодавства та спеціальний порядок одержання інспекторами документів та інформації були скасовані на найвищому рівні саме через порушення вимог Закону про основи державного контролю. Зокрема, Порядок планування та здійснення контрольних заходів з питань перевірки стану дотримання суб'єктами господарювання

вимог земельного законодавства (наказ Мінагрополітики №132 від 25.02.2013 р.) було скасовано розпорядженням КМУ №169-р від 10.03.2017 р. А проект наказу Мінагрополітики щодо порядку одержання документів отримав через це відмову у погодженні проекту регуляторного акта (рішення Державної регуляторної служби №132 від 22.03.2018 р.).

Одним з наслідків застосування Закону про основи державного контролю (абз. 12 ст. 10) є обов'язковість затвердженої та оприлюдненої уніфікованої форми акта за результатами перевірки. Інспектори Держгеокадастру наразі мають принаймні дві форми акта, і обидві розміщені на офіційному веб-сайті. При цьому тільки одна з них (за наказом Мінагрополітики №538 від 06.11.2018 р. «Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель, та інших форм розпорядчих документів») відповідає Закону про основи державного контролю та «Методиці розробки уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)», затвердженій постановою Кабінету Міністрів України №342 від 10.05.2018 р., що дає можливість оскаржувати результати перевірки, зафіксовані за іншою формою акта (від Держгеокадастру).

Інша форма — акт перевірки дотримання вимог земельного законодавства щодо земельної ділянки (наказ Держгеокадастру №39 від 07.02.2020 р.). Її характерною ознакою є включення план-схеми. Відсутність план-схеми в уніфікованій формі акта від Мінагрополітики створює можливості для оскарження результатів перевірки у випадках, якщо (за відсутності кадастрового номера) зазначено лише розміри та місцезнаходження земельної ділянки, що не дає змоги її ідентифікувати (наприклад, див. постанову Верховного Суду від 10.01.2019 р. у справі №823/922/17).

Слід зауважити, що загалом остання практика Верховного Суду стосовно перевірок Держгеокадастру неоднозначна. Наприклад, у постанові від 09.07.2020 р. у справі №824/561/18-а Верховний Суд спочатку визнає дію Закону про основи державного контролю стосовно перевірок Держгеокадастру, але далі стверджує, що цей закон «не стосується перевірок земельного законодавства», та ігнорує допущені процедурні порушення.

Порядок одержання інспекторами інформації та документів

За відсутності повідомлень про планову перевірку та підстав для позапланової слід обережно реагувати на запити органів Держгеокадастру про надання документів та пояснень.

Відповідно до п. в ч. 1 ст. 6 Закону про контроль за використанням земель, до повноважень органу у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі належить одержання в установленому законодавством порядку від органів державної влади, місцевого самоврядування, власників і користувачів, у т. ч. орендарів земельних ділянок документів, матеріалів та іншої інформації, необхідної для виконання покладених на нього завдань. На сьогодні законодавство не передбачає, у якому порядку інспектори Держгеокадастру могли б вимагати надання документів поза процедурою планової або позапланової перевірки.

Зокрема, згідно з рішенням Державної регуляторної служби України від 22.03.2018 р. №132 було відмовлено у погодженні проекту наказу Мінагрополітики «Про затвердження Порядку одержання документів, матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення державного контролю за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів». Причиною відмови у погодженні проекту стало те, що «у законодавчих актах відсутні норми, які наділяли б Мінагрополітики повноваженнями щодо розробки нормативно-правових актів у цій сфері правового регулювання».

На сайті законодавства Верховної Ради в текст п. в ч. 1 ст. 6 Закону про контроль за використанням земель включене посилання на наказ Мінагрополітики від 06.11.2018 р. №538. Цей наказ затверджує форми акта та інших розпорядчих документів за результатами планових та позапланових перевірок та не передбачає іншого спеціального порядку направлення запитів та отримання документів. Пізніше наказом Держгеокадастру від 07.02.2020 р. №39 «Про бланки Держгеокадастру» була затверджена форма запиту на отримання інформації. Втім, єдиною підставою для затвердження цих бланків була вказана «Інструкція з діловодства Держгеокадастру» (наказ №123 від 03.08.2018 р.), що є внутрішнім документом та не може створювати додаткових обов'язків для землекористувачів. Тому рекомендуємо завжди звертати увагу на існування законних підстав для надання документів на запити окремих інспекторів.