

Пропозиції законодавчих змін

Оптимізація процесу та усунення корупційних ризиків при отриманні безоплатних земельних ділянок

Олександр Мельниченко

Олександр Волошин

Київ-2020



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

Ці пропозиції (policy paper) підготовлено на основі матеріалів досліджень, які були проведені громадськими детективами Проекту «Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні» (WikiInvestigation), що фінансується програмою Європейського Союзу «Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні».

Ці пропозиції націлені на оптимізацію процесу та усунення корупційних ризиків при отриманні безоплатних земельних ділянок.

Пропозиції до законодавчих змін рекомендовані до Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та Міністерства аграрної політики та продовольства України з метою оптимізації процесу та усунення корупційних ризиків при отриманні безоплатних земельних ділянок..



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

1. Визначення проблеми

31 березня 2020 року депутатами Верховної ради України у другому читанні було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення».¹

Відповідно до положень даного Закону, з 1 липня 2021 року вводиться ринок землі в Україні. Відтепер, згідно з новою редакцією статті 130 Земельного кодексу України, набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть:

- а) громадяни України;
- б) юридичні особи України, створені і зареєстровані за законодавством України, учасниками (акціонерами, членами) яких є лише громадяни України та/або держава, та/або територіальні громади;
- в) територіальні громади;
- г) держава.

Відкриття ринку сільськогосподарської землі підвищує актуальність чи не найбільш корупційної проблеми, пов'язаної з земельними відносинами в Україні - проблеми недосконалості механізму отримання безкоштовних земельних ділянок від держави.

Так, відповідно до ст. 121 Земельного кодексу України (далі - ЗКУ), громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності в таких розмірах:

- а) для ведення фермерського господарства - в розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної, міської ради, де знаходиться фермерське господарство. Якщо на території сільської, селищної, міської ради розташовано декілька сільськогосподарських підприємств, розмір земельної частки (паю) визначається як середній по цих

¹ Режим доступу: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67059



підприємствах. У разі відсутності сільськогосподарських підприємств на території відповідної ради розмір земельної частки (паю) визначається як середній по району;

б) для ведення особистого селянського господарства - не більше 2,0 гектара;

в) для ведення садівництва - не більше 0,12 гектара;

г) для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах - не більше 0,25 гектара, в селищах - не більше 0,15 гектара, в містах - не більше 0,10 гектара;

г) для індивідуального дачного будівництва - не більше 0,10 гектара;

д) для будівництва індивідуальних гаражів - не більше 0,01 гектара.²

При цьому, відповідно до ст. 122 ЗКУ, повноваження щодо передачі у власність найбільш затребуваних для більшої частини населення земельних ділянок (із земель комунальної власності відповідних територіальних громад) для всіх потреб мають сільські, селищні або міські ради.

Відповідно до п.2 ст. 123 ЗУ, особа, зацікавлена в одержанні у користування земельної ділянки із земель державної або комунальної власності за проектом землеустрою щодо її відведення, звертається з клопотанням про надання дозволу на його розробку до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. У клопотанні зазначаються орієнтовний розмір земельної ділянки та її цільове призначення. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування та розмір земельної ділянки. Також в цьому пункті наголошується, що органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування, які передають земельні ділянки державної чи комунальної власності у користування, забороняється вимагати додаткові матеріали та документи, не передбачені цією статтею.

Після одержання необхідних документів, відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування в межах їх повноважень у місячний строк розглядає клопотання і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні.

Підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них

² Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>



нормативно-правових актів, а також генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Кожен громадянин може реалізувати своє право на безоплатне отримання ділянки один раз для ділянки кожного виду цільового призначення, вказаного у ст. 121 ЗКУ.

У разі якщо у місячний строк з дня реєстрації клопотання, відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування не надав дозволу на розроблення документації із землеустрою або мотивовану відмову у його наданні, то особа, зацікавлена в одержанні у користування земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, у місячний строк з дня закінчення зазначеного строку має право замовити розроблення документації із землеустрою без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування. До письмового повідомлення додається договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Відмова органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у наданні земельної ділянки у користування або залишення клопотання без розгляду можуть бути оскаржені до суду.

Не дивлячись на такий простий, з першого погляду, механізм безоплатного отримання земельної ділянки, в реальності практично неможливо безоплатно набути право власності на земельну ділянку. Вся справа у бюрократичному процесі, та повному контролі всієї необхідної інформації зі сторони посадових осіб органів виконавчої влади та/чи місцевого самоврядування.

Так, до клопотання про отримання земельної ділянки необхідно додати графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування та розмір земельної ділянки. Проте, зважаючи на те, що кадастрова карта України не містить повної інформації про всі земельні ділянки - громадянин не має інструменту, який можна використати для того, аби знайти земельні ділянки з потрібним цільовим призначенням, які не перебувають у власності інших осіб.

Якщо ж звернутися із запитом на публічну інформацію до органу виконавчої влади та/чи місцевого самоврядування стосовно земельних ділянок потрібного цільового



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

призначення, які не перебувають у власності будь-яких осіб (фізичних чи юридичних) та можуть бути отримані в безоплатне користування - то громадянин отримує відповідь, що подібна інформація не збирається, а отже відповідь не може бути надана. Більш того, подібної інформації і дійсно часто не існує, оскільки до моменту розроблення документації із землеустрою і визначення конкретних меж та присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам не є можливим точно визначити межі та розмір конкретних ділянок.

Якщо ж громадянин використовує графічні матеріали кадастрової карти, представники органу виконавчої влади та/чи місцевого самоврядування мають наступні корупційні інструменти для того, аби не надати необхідну земельну ділянку:

- зареєструвати клопотання на таку саме земельну ділянку «заднім числом» - тобто скопіювати заяву громадянина і подати від імені іншої особи, проте зареєструвати її у журналі вхідної кореспонденції раніше, після чого надати земельну ділянку “потрібній” людині.
- ігнорувати отримані клопотання, та не давати ніякої відповіді громадянину, а у випадку особистого подання клопотання, та проставлення печатки установи на своїй копії клопотання - або проігнорувати звернення, або прийняти нічим необгрунтовану відмову. Процедура оскарження такої відмови може зайняти дуже багато часу (роки), і в цей період земельна ділянка вже може перейти у володіння інших осіб.

Використання «права мовчазної згоди» хоча і закріплено юридично, проте для розроблення документації із землеустрою землевпорядні організації просять громадянина надати документ, який підтверджує його право на розроблення документації на конкретній земельній ділянці і відмовляються працювати без подібного документу, адже вони не мають впевненості стосовно того, що дана земельна ділянка не передана у володіння іншої особи.



2. Міжнародний досвід

Розпочнемо огляд світових практик у сфері безоплатної видачі земельних ділянок громадянам із США. Варто зауважити що до 1976 року у країні діяли так звані Гомстед акти (*Homestead Act*), перший з яких був прийнятий ще у 1862 році. У них передбачалося, що громадяни США могли набути право власності на земельну ділянку, яка перебувала у державному володінні. Переважно ця практика застосовувалася на території західних штатів.

Після того як у 1976 році Федеральним законом про земельну політику та управління було скасовано таку систему у США залишилися такі варіанти отримання безоплатних ділянок.

Перш за все, потрібно зауважити, що наразі це питання входить до компетенції штатів: кожен штат самостійно вирішує чи запускати програму з надання безоплатних ділянок у залежності від економічної ситуації. Станом на січень 2020 року така програма діє лише у таких штатах:

- Канзас;
- Небраска;
- Йова;
- Аляска
- Міннесота;
- Колорадо;
- Мічіган;
- Нью-Йорк;
- Огайо.

Окрім того, громадяни можуть отримати землю лише у чітко визначених населених пунктах, що беруть участь у відповідних програмах.

Із програми доступними у 2020 можна ознайомитися за посиланням: <https://dimewilltell.com/free-land/> .

Типовий механізм отримання земельної ділянки такий:

- пошук відповідної програми у штаті;



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

- заповнення необхідної он-лайн форми на сайті програми (включає необхідність заповнити певні біографічні дані, а також, як правило, подальші плани щодо отриманої ділянки, оскільки існують вимоги, за якими особа має виконати певні зобов'язання щодо отриманої ділянки такі як побудувати на ній будинок тощо, у іншому ж разі договір про отримання ділянки буде розірвано та земельну ділянку повернуто штату);
- надання довідки про фінансову спроможність побудови будинку на цій ділянці;
- як правило, у більшості штатів обов'язковим є внесення мінімального депозиту (від \$0,05 за кв. фут);
- виконання взятих на себе зобов'язань.

Тепер розглянемо більш детально на прикладі однієї з програм *Free Lots Program*, за якою у 2020 році ділянку можна отримати у містечку Марне у штаті Йова.

Для отримання ділянки не обов'язково бути громадянином США, достатньо бути законним резидентом.

Насамперед потрібно заповнити форму для подання заяви (<https://www.marneiowa.com/wp-content/uploads/2016/02/Marne-Requirements-and-Application.pdf>), у якій ви зобов'язуєтесь в обмін на отримання безоплатної ділянки вчинити певні дії:

- Ділянка має бути використана виключно для житлових цілей: дозволяється зведення будівлі не вищої, ніж 2 поверхи та гаражу максимум для 3 машин.
- Мінімальний розмір будинку має становити 1200 кв. футів.
- Будинок повинен обов'язково мати підвальне приміщення, яке не входить до вищенаведеної квадратури.
- Будівництво будинку має бути завершено протягом 18 місяців із моменту підписання договору.
- Щонайменше 5 футів мають становити сервітут для встановлення дренажних систем чи інших необхідних комунальних устаткувань.
- Ділянка має бути доглянутою та без сміття.
- Зобов'язання утримуватися від дій, які можуть створювати неприємності сусідам.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується
Фондом Інновацій та Розвитку

- Газон не вище 8 дюймів.
- Заборона утримувати худобу чи птицю тощо.

Отже, як бачимо, умови отримання земельної ділянки доволі специфічні. Вони варіюються в залежності від штату та програми. Зокрема, може бути встановлено додаткові вимоги щодо суб'єктів отримання землі такі як:

- сім'я із щонайменше 2 чи 3 осіб із певним рівнем річного доходу тощо;

або ж внести депозит у розмірі \$500 чи \$1500. У деяких регіонах існує зобов'язання займатися сільським господарством (фермерством) тощо.⁴

Подібна система існує в Канаді, де більшість програм для отримання безоплатного житла діють у сільській місцевості. Вони спрямовані на заохочення фермерства та зростання чисельності населення у сільській місцевості, однак станом на кінець 2019 року лише дві провінції пропонували можливість отримати безоплатну ділянку землі: Юкон та Нью-Брансвік.⁵

Стосовно європейських країн, то реалізація права на землю громадян відбувається шляхом надання позик на придбання земельних ділянок. Із розвитком ринкових відносин - купівля землі - це єдиний шлях для отримання права власності на землю.

Практика забезпечення безоплатною земельною ділянкою існує у деяких постсоціалістичних країнах, зокрема у Російській Федерації.⁶

³ Режим доступу: <https://www.marneiwawa.com/wp-content/uploads/2016/02/Marne-Requirements-and-Application.pdf>

⁴ Режим доступу: <https://dimewilltell.com/free-land/>

⁵ Ibid 4.

⁶ Режим доступу: <https://rosreestr.net/info/besplatnye-zemelnye-uchastki-komu-i-na-kakih-usloviyah>



3. Шляхи вирішення проблеми

Основні проблеми механізму безоплатного отримання земельних ділянок:

- відсутність однакового доступу до інформації, адже інформація про вільні земельні ділянки стає справжнім корупційним ресурсом представників виконавчої влади та/чи органів місцевого самоврядування;

- суб'єктивність у прийнятті рішення представниками органів місцевого самоврядування.

Саме тому необхідно забезпечити повну прозорість механізму. Цього можна досягти, імплементувавши наступні зміни:

1. Дозволити отримувати безоплатно у власність лише земельні ділянки з “Переліків незадіяних земельних ділянок і майнових об’єктів (приміщень) комунальної форми власності, які можуть бути передані в користування” (далі - Переліки ділянок). Дані переліки мають публікуватись (однак часто не публікуються) органами місцевого самоврядування (далі - ОМС) відповідно до Постанови Кабінету міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”.
2. При цьому, важливо розробити єдиний інформаційний портал (Далі - Єдиний портал), в який всі ОМС мали б завантажувати свої Переліки ділянок авторизуючись за допомогою Кваліфікованого електронного підпису (далі - КЕП). Єдиний портал має забезпечити неможливість здійснення змін у Переліки даних в ручному режимі, та можливість доступу до них 24/7.
3. Процедура подання клопотання на безоплатне отримання земельної ділянки має відбуватись шляхом заповнення online-форми напряму з Єдиного Порталу з використанням КЕП, причому подання заявки на отримання земельної ділянки може бути здійснено лише через місяць після того, як інформація про можливість отримати саме цю земельну ділянку потрапила до Єдиного Порталу. Таким чином буде гарантована можливість рівного доступу. При цьому, громадянин



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку

відразу отримає сповіщення про те - чи отримає він цю ділянку, чи хтось подав заявку раніше за нього.

4. Для того, аби додати інформацію про земельну ділянку до Єдиного порталу - на неї вже має бути розроблена документація із землеустрою, а отже зобов'язання щодо її розробки має бути перенесено на ОМС. Для уникнення махінацій доцільно на законодавчому рівні затвердити максимальні тарифи на розробку документації із землеустрою в залежності від цільового призначення, регіону та інших факторів, при цьому зобов'язати закуповувати послуги щодо розробки документації із землеустрою виключно в системі Прозорро. При цьому, аби надати стимули для ОМС розробляти документацію - доцільно прописати необхідність компенсації громадянином, який отримає землю у своє користування вартість розробки документації із землеустрою у двократному розмірі.
5. Оскільки в законодавстві прописані чіткі вимоги та критерії щодо отримання земельних ділянок у користування, використання колегіального рішення (органу ОМС або виконавчої влади) стосовно даного питання є недоцільним. До того ж, саме можливість приймати рішення стосовно надання земельних ділянок - є найбільшим корупційним стимулом для того, аби обиратись в депутати місцевої ради. Тому ці повноваження доцільно забрати, а процес надання ділянок повністю автоматизувати, вилучивши людський фактор.
6. Провести планову інвентаризацію земель та зобов'язати всі місцеві ради затвердити генеральні плани, оскільки це теж використовуються як підстави для відмови в отриманні земельних ділянок.



4. Комунікаційна стратегія.

Комунікаційна стратегія може включати наступні елементи:

- Створення груп стейкхолдерів відповідно до запропонованих складових вирішення проблеми;
- Просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- Проведення консультацій і переговорів із низкою громадських організацій, що займаються цим питанням;
- Проведення “круглого столу” з даної теми.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізовується
Фондом Інновацій та Розвитку