



EUACI EUROPEAN UNION
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE

LRH
LVIV REGULATORY HUB

Львівський
Регуляторний
Хаб

Регулювання сфери безоплатного виділення земельних ділянок у громадах

2024

Цей документ було підготовлено в рамках реалізації проекту «REcovery: регуляторні інструменти для економічної відбудови», що реалізується за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС (EUACI), яка фінансується ЄС, співфінансується і впроваджується Міністерством закордонних справ Данії

Зміст

I. Вступ. Передумови до запровадження відповідного регулювання	2
II. Правові засади регулювання безоплатного виділення земельних ділянок	4
III. Суть запропонованого рішення	4
IV. Регуляторна процедура	6
Додаток 1	8

I. Вступ. Передумови до запровадження відповідного регулювання

Право безоплатної приватизації земельних ділянок в Україні з'явилося ще у 1992 році. В той період таке рішення мало сприяти розвитку економіки держави та передбачало зайнятість населення, передовсім, у сільській місцевості. Норма про безоплатну приватизацію залишилась і в Земельному кодексі 2001 року. Разом з тим, від початку існування цих норм процедура виділення земельних ділянок є нечітко прописаною, що спричиняє велику кількість корупційних ризиків, недобросовісне управління та нерівномірний доступ до земельних ресурсів. За даними НАЗК право на безоплатну приватизацію реалізували мали лише 32,4 % населення України. Вільних державних земель в Україні вистачить для того, щоб задовольнити лише 61% потенційних потреб. Зрозуміло, що за таких умов право кожного на безоплатне отримання ділянки у власність є декларативним закликком¹.

Особливу увагу цій темі були приділено 2020-2021 рр. зокрема у ЗМІ з'явилась інформація про те, що понад 5 мільйонів гектарів земель в Україні були незаконно виведені у приватну власність через механізм безоплатної приватизації за роки Незалежності². Протягом 2020 року НАЗК працювало над розробкою антикорупційної стратегії, і як наслідок у представленій Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки окрему увагу було приділено питанням земельної корупції з окремою увагою до системи безоплатної приватизації. Відтак, стратегія окреслює корупційні ризики та описує очікувані результати від їх усунення. Також, у документі «Корупційні ризики у процедурі безоплатної приватизації: аналітичний огляд» (грудень 2020 року) визначені 6 корупційних схем, які найчастіше використовуються при безоплатній приватизації земельних ділянок:

Ключові корупційні ризики, що виділяє НАЗК:

¹ <https://dap.nazk.gov.ua/uploads/problem/53/135-3947-64da3914905ac.pdf>

² <https://www.epravda.com.ua/news/2020/10/17/666367/>

- продаж інформації про місце розташування вільних земельних ділянок;
- погодження відведення земельної ділянки за процедурою безоплатної приватизації за неправомірну вигоду;
- зловживання правом безоплатного отримання земельних ділянок та «повторна приватизація»;
- залучення фіктивних заявників для виведення земельних ділянок шляхом використання механізму безоплатної приватизації;
- використання земельних пільг учасників бойових дій у корупційних схемах.

У висновку зазначено, що процедура потребує термінового та якісного оновлення, для забезпечення реалізації громадянами своїх прав та мінімізації корупційних ризиків у цьому процесі. Однією із ключових пропозицій для усунення цієї проблеми є скасування права на безоплатну приватизацію або його обмеження за певними ознаками. Проте, станом на березень 2024 року відбувається лише часткова реалізація цієї стратегії, а значних просувальних у вирішенні проблем безоплатної приватизації не помічено. У Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки запропоновано удосконалення нормативно-правового регулювання безоплатної передачі земельних ділянок у приватну власність громадян. А саме внести зміни до земельного законодавства, які передбачають збереження права на безоплатну приватизацію земельних ділянок, наданих у користування громадянам до 2002 року, зокрема, на яких розташовані належні їм житлові будинки та господарські споруди³. Проте через тривалі дискусії довкола цього питання ми припускаємо, що такого рішення прийнято не буде. Відтак громади повинні самостійно вирішувати проблеми розподілу землі. Оскільки земля є одним з найважливіших ресурсів, які стають основою для місцевого економічного розвитку.

Після завершення реформи децентралізації та одного із етапів земельної реформи найбільшими розпорядниками земель

³ <https://dap.nazk.gov.ua/uploads/problem/53/135-3947-64da3914905ac.pdf>

комунальної власності є саме органи місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Зважаючи на це вони найбільше зацікавлені в усуненні корупційних ризиків та потребують підтримки у цьому процесі. Запропоноване регулювання є одним із точкових рішень вищезазначених проблем.

II. Правові засади регулювання безоплатного виділення земельних ділянок

Законодавство, яке містить інформацію про безоплатне виділення земельних ділянок:

- Земельний кодекс України;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- Постанова Кабінету Міністрів від 21 жовтня 2015 р. № 835 “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”.

III. Суть запропонованого рішення

Варто відзначити, що органи місцевого самоврядування мають обмежені повноваження у врегулюванні цього питання. Проте, як вже зазначалось - вони найбільше зацікавлені у його вирішенні. Практика окремих реформ та законодавчих змін в Україні свідчить про те, що певна частина якісних та ефективних рішень приймаються та імплементуються в окремих регіонах, а тоді вже як кращі практики добросовісного врядування стають модельними та згодом стають загальнодержавним регулюванням. Необхідно зазначити, що є кілька шляхів вирішення цієї проблеми:

1. Скасування норми про безоплатну приватизацію земельних ділянок;

2. Створення чітких роз'яснень відповідальних органів влади щодо процедури безоплатної приватизації земельних ділянок (як от питання визначення графічних матеріалів);
3. Створення відкритого публічного реєстру вільних земельних ділянок, які можуть бути безоплатно передані громадянам.
4. Регулювання питання самостійно органами місцевого самоврядування в рамках законів України.

Це не вичерпний перелік пропозицій вирішення зазначених проблем. Також, ці пропозиції не є взаємовиключними. До прикладу, скасування права безоплатної приватизації не відмінює створення реєстру вільних земельних ділянок в межах громад.

Тож, положенням пропонується створити публічний реєстр осіб, що виявили зацікавлення безоплатно отримати земельну ділянку. Відповідно до повноважень органів місцевого самоврядування та норм Закону України «Про публічні електронні реєстри» інформація про фізичних осіб може бути об'єктом реєстру.

Крім того, ця інформація в будь-якому разі повинна бути опублікованою. Відповідно до Постанови КМУ від 21.10.2015 № 835 "Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних" органи місцевого самоврядування зобов'язані публікувати у формі відкритих даних:

- Перелік земельних ділянок комунальної власності, що пропонуються для передачі у власність громадян та юридичних осіб або для надання у користування
- Перелік заяв щодо безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами

На Порталі відкритих даних органи місцевого самоврядування можуть ознайомитись зі структурою заповнення даних. Відтак, Положення передбачає створення реєстрів осіб на кожен вид земельних ділянок, що передбачені для безоплатної приватизації. Опційно, пільгові категорії громадян можуть бути внесені до окремих черг, так як мають право на першочерговість. Дана процедура, передбачає те, що громадяни вносять до окремого реєстру, який знаходиться у вільному доступі, та у порядку черговості отримують

земельні ділянки в межах громади. У зв'язку із тим, що в Україні загалом, у територіальних громадах зокрема, збільшиться кількість громадян, що мають першочергове право на отримання земельних ділянок (йдеться в тому про учасників ССО) органам місцевого самоврядування стане проблематичніше забезпечення їх прав на безоплатну приватизацію. А публічний електронний реєстр зробить процес простішим, відкритим та прозорим для усіх учасників. Запровадження цього Положення сприятиме створенню прозорих та зрозумілих процедур безоплатної приватизації. Крім того, регулювання сприятиме встановленню рівноправних та прозорих умов виділення земельних ділянок, забезпеченню доцільного, економічного та ефективного використання і розпорядження землями, а також забезпечить рівний доступ громадян до отримання земельних ділянок.

Звертаємо увагу, що дане положення не порушує принципів Земельного кодексу України, а лише додає ще один етап, який допомагає вирішити частину вищезазначених проблем. Наприклад, воно зменшує ризики корупції у передачі інформації про нові земельні ділянки, що можуть бути передані громадянам безоплатно, забезпечує соціальну справедливість у цьому процесі, робить його більш прозорим і відкритим для громадськості, що дозволяє місцевим органам самоврядування якісно планувати використання наявних ресурсів і підвищує рівень довіри громади до рішень, що приймаються владою. Застосування цього досвіду сприятиме вирішенню загальнодержавної проблеми і стане частиною загальнонаціональної адвокаційної кампанії зі зменшення корупційних ризиків у земельній сфері.

IV. Регуляторна процедура

Для прийняття Порядку надання земельних ділянок громадянам із земель комунальної власності відповідної територіальної громади потрібно здійснити наступні кроки:

1. Включити проєкт регуляторного акта до плану діяльності відповідного ОМС з підготовки проєктів регуляторних актів на наступний календарний рік або внести зміни до плану прийняття регуляторних актів на поточний рік.
2. Підготувати проєкт рішення про затвердження Порядку надання земельних ділянок громадянам із земель комунальної власності відповідної територіальної громади.
3. Підготувати аналіз регуляторного впливу (далі – АРВ) в порядку та за структурою, визначеною статтею 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. №308. Аналіз регуляторного впливу готує розробник або ж за поданням депутата постійної комісії відповідальна постійна комісія може прийняти рішення про підготовку експертного висновку в форматі АРВ.
4. Оприлюднити проєкт регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій у засобах масової інформації та/або в мережі Інтернет на офіційному веб ресурсі відповідного органу місцевого самоврядування. Збір зауважень і пропозицій до проєкту регуляторного акта повинен тривати не менше 1 місяця та не більше 3 місяців.
5. Зареєструвати проєкт рішення. Постійна комісія з питань регуляторної політики (відповідальна постійна комісія) розглядає такий проєкт у порядку, визначеному Регламентом відповідної ради та Положенням про постійні комісії.
6. Відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу проєкту рішення в порядку і строки, встановлені Регламентом ради.
7. Направити до Державної регуляторної служби України (далі – ДРС) проєкт рішення, копію повідомлення про оприлюднення проєкту рішення, експертний висновок та АРВ для отримання пропозицій щодо вдосконалення проєкту рішення відповідно до принципів державної регуляторної політики.

8. Вивчити отримані від ДРС пропозиції та надати висновки про відповідність статтям 4 та 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (висновки надаються відповідальною постійною комісією).

9. Головна постійна комісія (згідно з Регламентом ради) розглядає висновок відповідальної постійної комісії, пропозиції ДРС та приймає висновок щодо підтримки або відхилення проєкту за винятком випадків, коли відповідальна постійна комісія є головною постійною комісією.

10. Постійна комісія готує рішення щодо врахування пропозицій ДРС щодо вдосконалення проєкту рішення відповідно до принципів державної регуляторної політики та представляє висновки про відповідність проєкту регуляторного акта вимогам ст. 4 та 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та пропозиції ДРС.

11. Сільський/селищний/міський голова підписує рішення ради. Рішення ради офіційно оприлюднюється.

Додаток 1

Положення

про порядок надання земельних ділянок громадянам із земель комунальної власності _____ територіальної громади

1. Загальні положення.

1.1. Положення про порядок надання земельних ділянок громадянам із земель комунальної власності _____ територіальної громади (далі - Положення) розроблено відповідно до Конституції України, Земельного кодексу України, Законів України „Про місцеве

самоврядування в Україні”, „Про особисте селянське господарство”, „Про землеустрій”, Цивільного кодексу України, регулює порядок виділення земельних ділянок на території _____ територіальної громади.

1.2. Це Положення розроблене і буде використовуватись за умови наявності вільних земельних ділянок та відповідності їх цільового призначення містобудівній документації.

1.3. Основною метою запровадження Положення є створення рівноправних та прозорих умов виділення земельних ділянок за відповідним цільовим призначенням, забезпечення доцільного, економічного та ефективного використання і розпорядження землями, задоволення потреб жителів територіальної громади та справедливої реалізації прав громадян на отримання земельної ділянки.

Отримання земельних ділянок для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (код 02.01), для будівництва індивідуальних гаражів (код 02.05), для ведення особистого селянського господарства (код 01.03) мають право усі громадяни України.

1.4. Громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель комунальної власності у межах норм безоплатної приватизації для цільового призначення визначеного статтею 121 Земельного кодексу України, подають до міської ради клопотання, копію паспорта, копію реєстраційного номера облікової картки платника податків (за наявності, або відмітка в паспорті про відсутність такого за релігійними переконаннями) та посвідчення, що підтверджує пільгу (за наявності). У клопотанні зазначаються цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки. Право на отримання земельних ділянок пільгової категорії громадян обмежується вимогами цього Положення та законів.

1.5. У разі відведення земельної ділянки за рахунок земель, що перебувають в користуванні інших осіб обов'язкова наявність нотаріальної заяви про погодження землекористувача щодо вилучення земельної ділянки, що перебуває у його користуванні.

1.6. Право на відведення земельних ділянок за рахунок земель комунальної власності надається виключно громадянам, які проживають і зареєстровані на території _____ територіальної громади та громадянам, які не зареєстровані, але фактично проживають на території _____ територіальної громади, що має бути підтверджено відповідними документами (довідка, акт).

2. Порядок розгляду заяв про безоплатне надання земельних ділянок у власність.

2.1. Переважним правом на безоплатне отримання земельної ділянки для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд користуються такі категорії громадян (за умови надання підтверджуючих документів): учасники бойових дій - першочерговому забезпеченню ділянками підлягають сім'ї загиблих, що брали участь в проведенні АТО/ООС, в другу чергу - учасники АТО/ООС, що отримали поранення, в третю чергу – інші учасники бойових дій;

2.2. Клопотання підлягають обліку, який проводиться по черговості, що відповідає даті його подачі відповідно до Постанови КМУ від 21.10.2015 № 835 "Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних"

2.3. По мірі надходження клопотань з визначеними документами проводиться їх розгляд на засіданнях постійної комісії міської ради з питань містобудування, архітектури та земельних відносин, що засвідчується протоколами засідань.

2.4. Територія масивів, розпланування яких затверджено рішенням міської ради для визначеного цільового призначення розподіляються наступним чином: фізичним особам, що підпадають під дію пункту 2.1 цього Положення - 70 % від загальної кількості земельних ділянок, іншим фізичним особам - 30%.

2.5. У відповідності до виду цільового призначення земельних ділянок визначено критерії та вимоги, відповідно до яких надаються земельні ділянки громадянам, а саме:

для будівництва і обслуговування житлового будинку,
господарських будівель і споруд (код 02.01)

Інженерна інфраструктура та благоустрій мікрорайону передбаченого для відведення земельних ділянок під будівництво і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд проводиться за рахунок коштів забудовників.

Фізичні особи, які мають у користуванні земельні ділянки, один із подружжя скористався правом на безоплатне отримання земельної ділянки, сім'ї забезпечені житлом не мають переважного права на відведення земельних ділянок для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. Особи які були забезпечені житлом або отримали компенсацію на його придбання за рахунок коштів державного бюджету чи бюджету міської територіальної громади не мають право на відведення земельної ділянки для здійснення індивідуальної забудови житла.

У разі подання клопотання громадянином з документами, перелік яких відповідає статті 118 Земельного кодексу України та цьому Положенню таке клопотання розглядається позачергово, але у відповідності до вимог цього Положення.

Обов'язковою умовою при розгляді клопотання громадянина на отримання земельної ділянки для будівництва і обслуговування житлового будинку є реєстрація на території населеного пункту, або фактичне проживання, що входить до складу

_____ територіальної громади
не менше _____ останніх років.

для будівництва індивідуальних гаражів (код 02.05)

Відведення земельних ділянок для будівництва індивідуальних гаражів з метою зручності користування проводиться у територіальній близькості до місця реєстрації громадянина. До клопотання додатково додається копія свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу.

Не підлягають задоволенню клопотання громадян, що отримали земельні ділянки для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (мають на праві власності чи користуванні земельні ділянки з таким цільовим призначенням).

для ведення особистого селянського господарства (код 01.03)

Встановити максимальний розмір земельної ділянки, що виділяється громадянам для ведення особистого селянського господарства за рахунок земель, що передані у комунальну власність з державної не більше 0,5 га у відповідності до розпланування масиву.

Відведення земельних ділянок проводиться:

- громадянам, які мають в користуванні земельні ділянки на підставі рішення сільської ради, прийняті до 2002 року про приватизацію земельної ділянки для ведення особистого підсобного господарства, витяг з погосподарської книги або технічна документація із землеустрою;

- спадкоємцям житлових будинків за наявності рішень сільської ради про передачу у власність земельних ділянок спадкодавцям (витягів з погосподарської книги), враховуючи норми статті 116 ЗКУ;

- громадянам, які проживають та зареєстровані на території старостинського округу, якщо жоден із подружжя не має у власності земельної частки (паю).

для індивідуального садівництва (код 01.05)

Відведення земельних ділянок для індивідуального садівництва проводиться у відповідності до статті 118 Земельного кодексу України та цього Положення.

2.6. _____ розглядає відповідно до чинного законодавства питання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки фізичним особам, документи яких відповідають вимогам пп. 2.1-2.5 цього Положення і приймає відповідне рішення.

2.7. Дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки надається рішенням _____ ради терміном до одного року.

2.8. Якщо протягом одного року проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки не був поданий до _____ ради на затвердження, то рішення визнається таким, що втратило чинність без додаткового повідомлення особі щодо якої був наданий дозвіл. Усім фізичним та юридичним особам, стосовно яких прийняті рішення міської ради про надання дозволу на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, до введення в дію цього Положення підлягають перегляду та виконуються у відповідності до його вимог.



EUACI EUROPEAN UNION
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE

LRH
LVIV REGULATORY HUB

Львівський
Регуляторний
Хаб

Простір LRHub
(м. Львів, вул. Лукаша 4а)

Наш сайт



Instagram



Facebook



YouTube



Цей документ було підготовлено в рамках реалізації проекту «REcovery: регуляторні інструменти для економічної відбудови», що реалізується за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС (EUACI), яка фінансується ЄС, співфінансується і впроваджується Міністерством закордонних справ Данії