

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.5.8. Безоплатна приватизація земель державної та комунальної власності є джерелом корупції у земельних відносинах

Історично запровадження в Україні безоплатної приватизації земельних ділянок, пов'язане із прийняттям законів України від 30.01.1992 № 2073-ХІІ «Про форми власності на землю» та від 13.03.1992 № 2196-ХІІ «Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР». На початку земельної реформи безоплатна приватизація мала стати способом радикального «пришвидшення» становлення ринкових земельних відносин та швидкого формування нового класу приватних землевласників (перш за все, у сільській місцевості). За сподіванням тогочасного політикуму, господарюючи на власній землі, громадяни мали забезпечувати продовольчу безпеку молодій державі в умовах фактичного колапсу радянської «колгоспної» системи.

Проте в існуючому вигляді право на безоплатну приватизацію є недосконалим та архаїчним інститутом, оскільки він не забезпечує для громадян рівних можливостей для реалізації «гарантованих» законом прав, а також стає причиною нерівного перерозподілу земельних ресурсів як у регіональному, так і людському вимірах¹. Натомість положення про безоплатну приватизацію стали широко використовуватися недоброчесними посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, що розпоряджаються землями державної та комунальної власності, для тіншового перерозподілу цінних державних і комунальних земель.

Серед обставин, що обумовлюють актуальність поступової відмови від безоплатної приватизації земель або її трансформації у інші форми державної соціальної підтримки населення потрібно виділити такі чинники.

1. Перш за все, встановлені норми безоплатної приватизації є соціально несправедливими. Наприклад, кожен громадянин теоретично може безоплатно отримати присадибну земельну ділянку розміром 0,10 га у місті, 0,15 га у селищі або 0,25 в селі². Найбільш привабливими є земельні ділянки, розташовані у Києві, проте очевидно, що всі 41,1 млн. громадян України отримати їх у цьому місті не зможуть. Таким чином, дехто отримає земельну ділянку в столиці, а дехто – у місті обласного значення, селі або селищі. Вартість отриманих земельних ділянок відрізнятиметься у сотні разів, проте формально всі громадяни використали одне й те саме право на приватизацію земельної ділянки.

2. Низький рівень прозорості передачі земельних ділянок створює умови для реалізації корупційних ризиків майже на кожному з етапів процедури, а тому найбільшим вигодонабувачем від безоплатної приватизації залишаються недоброчесні посадові особи та суб'єкти, які за допомогою корупційних схем із залученням уповноважених осіб на виконання функцій держави виводять земельні активи. Мінімальна цифровізація процедури прийняття рішень унеможливує належний громадський контроль, а також створює необмежені можливості для корупційних маніпуляцій при процедурі безоплатної

¹ Попри те, що безоплатна приватизація земельних ділянок формально є благом, яким мають право скористатися усі громадяни України, фактично можливість реалізувати це право мали лише 32,4 % населення України. Умовно вільних державних земель в Україні вистачить для того, щоб задовольнити лише 61 % від вкрай консервативно оціненої потенційної потреби у земельних ділянках. Зрозуміло, що за таких умов право кожного на безоплатне отримання ділянки у власність є профанацією, декларативним закликком.

² Див. ст. 121 Земельного кодексу України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>

приватизації. Зокрема, у непоодиноких випадках, рішення про відведення земельних активів комунальної власності навіть не вноситься у порядок денний та не ставиться на голосування місцевої ради, та попри це, у протоколі засідання з'являється інформація про успішне погодження відведеної земельної ділянки. За відсутності ефективного контролю за об'єктивністю та законністю процедури ухвалення рішень місцевими радами посадова особа має можливість вивести земельні активи навіть одноосібно³. При цьому, попри десятиліття існування системи безоплатної приватизації, в Україні не було впроваджено єдиного реєстру громадян, які отримали земельні ділянки згідно з цією процедурою, а тому відсутність прозорого контролю за приватизацією земельних активів держави породжує безліч корупційних схем.

3. Відповідно до ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України (далі в описі даної проблеми – ЗК України) до клопотання про надання безоплатно у власність земельної ділянки громадянин має додати графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки. Тобто зацікавлена особа, по суті, має сама знайти «вільні» землі, на яких можна сформувати земельну ділянку для передачі у власність. Корупційна складова цієї процедури полягає у відсутності механізму отримання відомостей про місцезнаходження вільних земельних ділянок, оскільки Публічна кадастрова карта України не містить такої інформації. На практиці отримати інформацію про вільні земельні ділянки за запитом, не маючи «особистих контактів» з посадовими особами, які є розпорядниками інформації, вкрай важко, а тому корупційний ризик «торгівлі» виникає ще до подання необхідних документів для відведення ділянки на узгодження органами державної влади. Це при тому, що статтею 53-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X встановлена відповідальність за приховування інформації про наявність земель запасу або резервного фонду⁴.

4. Приватизація може бути заблокована органами державної влади та місцевого самоврядування на будь-якому етапі, і заявник практично позбавлений ефективних засобів захисту свого права на приватизацію земельної ділянки. Через численність стадій процедури будь-яке оскарження дій чи бездіяльності лише призведе до подальшого затягування та ускладнення процедури. В першу чергу, це пов'язано із тим, що Порядок ведення Державного земельного кадастру, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1050, передбачає дискреційні повноваження посадових осіб під час розгляду документів, які можуть безпідставно відмовляти у внесенні відомостей до Державного земельного кадастру. Можливість відмовити у реєстрації ділянки з формальних причин призводить до зловживань з боку недобросовісних посадових осіб, а – у того, хто бажає отримати ділянку, просто немає іншого вибору, ніж «вирішувати питання».

5. Наразі інститут безоплатної приватизації став поширеним інструментом для його використання у діяльності приватних забудовників, замість того щоб забезпечити громадянам можливість зайняття садівництвом або вести особисте селянське господарство. Відповідна ситуація зумовлена низкою причин:

- у великих містах ділянки приватизуються безоплатно у межах норм та за призначенням, визначеними у ст. 121 ЗК України, а потім призначення вже приватних ділянок змінюється на так зване «комерційне», наприклад під станції техобслуговування, громадські будинки, офіси, торговельні центри⁵;

- наявність умовно «безкоштовних» земельних ділянок призводить до обмеження дії

³ Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_land.pdf

⁴ Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_land.pdf

⁵ З точки зору «букви закону» така «схема» є правомірною, але вочевидь задум законодавця був іншим та передбачав для таких випадків придбання ділянок за гроші. Більш того, такі «механізми» дозволяють ще й обійти вимоги щодо продажу ділянок під забудову на аукціонах, що перетворює дані відносини на цілком непрозорі (хто має «контакт» із місцевою владою, той і отримує ділянку поза конкурентними процедурами).

об'єктивних економічних законів у відповідних сегментах ринку та спотворення ціноутворення на вторинному ринку нерухомості. Окрім цього також порушується еквівалентність товарного обміну та відбувається невинуватими економічними чинниками «коригування» цін на вторинному ринку.

Відтак існує значна потреба у наданні такої безоплатної процедури соціальної спрямованості та введенні запобіжників, що суттєво обмежать зловживання відповідними правами. Зокрема, необхідним є забезпечення безкоштовної передачі державних або комунальних земельних ділянок лише на користь осіб, які мають визначні особисті заслуги перед Україною⁶, за умови, що вони будуть самостійно користуватись одержаною земельною ділянкою протягом достатньо тривалого часу без права її відчуження та передачі у користування іншим особам, а ринкова вартість такої земельної ділянки, що має бути публічно оголошена під час дарування, не повинна перевищувати встановленого законом граничного значення.

Враховуючи викладене, процедура передачі земельних ділянок у власність потребує кардинально нових організаційно-правових підходів для забезпечення ефективного розпорядження державними та комунальними землями, адже високий рівень корупційних ризиків у цій процедурі спотворює принципи і правила ринкової моделі відносин, що породжує низку негативних наслідків: зменшення надходжень до бюджетів, розтрати найбільшого активу держави, поширення корупційних зловживань, які конвертуються в особисте збагачення недобросовісних посадових осіб тощо.

Тому для вирішення наведеної проблеми у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано вдосконалення нормативно-правового регулювання безоплатної передачі земельних ділянок у приватну власність громадян.

6. Поряд із цим, положення щодо безоплатної приватизації мають реформуватися із оглядом на приписи ст. 22 Конституції України, відповідно до якої конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод⁷. Відтак, задля дотримання цих вимог доцільним є збереження безоплатної приватизації, проте з введенням певного запобіжника, який полягатиме у тому, що безоплатна приватизація поширюватиметься на земельні ділянки, надані у користування громадянам до 2002 року, на яких розташовані існуючі житлові будинки та господарські споруди.

Разом із цим, такий підхід допоможе забезпечити поєднання земельних ділянок і будівель в єдиний об'єкт нерухомого майна та усунути проблему перебування цих об'єктів у власності двох різних осіб, оскільки сьогодні земельна ділянка розглядається фактично як приналежність будинку, будівлі або споруди⁸. Враховуючи те, що за загальним правилом іншої особи, яка могла б претендувати на земельну ділянку під будівлею, окрім власника такої будівлі, не існує, зберігається необхідність передати у власність земельні ділянки, що зайняті будинками, будівлями, спорудами власникам останніх. Таке сприяння зосередженню земельних ділянок та розміщених на них будівель «у руках» одного власника

⁶ До переліку варто віднести таких осіб: Героїв України; нагороджених орденом Героїв Небесної Сотні; нагороджених Орденом Слави трьох ступенів; нагороджених Орденом Трудової слави трьох ступенів; нагороджених чотирма медалями «За відвагу» та іншими військовими нагородами.

⁷ Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>

⁸ У більшості сучасних країн будівлі та споруди визнаються приналежностями земельної ділянки, тоді як в Україні ця ситуація вже тривалий час є зворотною: ст. 30 ЗК України в редакції 1992 року передбачала, що земельна ділянка «автоматично» слідувала юридичній долі будинків, будівель і споруд, розташованих на ній. Після певної перерви це правило почало знову послідовно впроваджуватися в чинне законодавство (Див. ст. 120 ЗК України, ст. 377 ЦК України (при відчуженні будинку, будівлі або споруди), ст. 1225 ЦК України (при спадкуванні будівлі та споруди), ч. 4 ст. 6 Закону України «Про іпотеку» (при іпотеці будівлі і споруди), ст. 796 ЦК України (при оренді будівлі або іншої капітальної споруди). Разом з цим, ч. 6 ст. 120 ЗК України передбачає, що істотною умовою договору про відчуження будівель є кадастровий номер земельної ділянки, «право на яку переходить у зв'язку з набуттям права власності на ці об'єкти»

у подальшому забезпечить створення умов для їх юридичного поєднання у єдиний об'єкт нерухомості⁹.

З метою усунення цих проблем у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується* 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 споруди.

⁹ Це ж підкреслюється ухваленням Закону України від 02.02.2021 № 1174-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості». Схожої позиції дотримується й Верховний Суд, зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 03.04.2019 р. у справі № 921/158/18 зазначено, що згідно з принципом єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованих на ній будинку, споруди (зміст якого розкривається, зокрема, у ст. 120 ЗК України та ст. 377 ЦК України) особа, яка законно набула у власність будинок, споруду, має цивільний інтерес в оформленні права на земельну ділянку під такими будинком і спорудою після їх набуття.