

УДК 349.41

**Д.О. ПЕТРЕНКО**, Донецький національний університет

## ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО НАЯВНІСТЬ ВІЛЬНИХ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

*Ключові слова:* земля, безоплатна приватизація, інформація

Конституцією України кожному громадянину Української держави гарантується право на землю, яке набувається і реалізується громадянами виключно відповідно до Закону (ч.2 ст.14) [1]. Одним із способів набуття такого права власності на земельну ділянку є безоплатна передача земельної ділянки із земель комунальної власності відповідно до п.б), ч.1 ст.81 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) [2]. Тому, володіння інформацією про вільні земельні ділянки (надалі – інформація), які можуть бути передані із земель комунальної власності, є ключовим аспектом набуття даного права. При цьому отримання інформації громадяни можуть здійснювати за письмовим запитом.

Однак, земельне законодавство характеризується невпорядкованістю тих норм, що закріплюють порядок отримання даної інформації, що приводить до таких негативних наслідків, як: створення суттєвої перешкоди громадянам набуття права власності на землю шляхом безоплатного отримання із земель комунальної власності; можливість зловживання службовим становищем посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; неналежне виконання уповноважених органів своїх повноважень, приховувати інформацію про наявність вільних земельних ділянок тощо. Що, в свою чергу, унеможливає громадянам здійснити реалізацію свого конституційного права (98 % випадків).

У науковій літературі питання набуття громадянами права власності на земельну ділянку шляхом безоплатної передачі неодноразово досліджувались у трудах таких науковців, як К.П. Пейчева, Є.О. Іванової, К.О. Настечко та інших вчених. Проте, питання щодо отримання інформації про вільні земельні ділянки, які можуть бути передані із земель комунальної власності за запитом громадян, як першочерговий етап порядку безоплатної передачі із земель комунальної власності, в царині науки земельного права не проводилось. Зазначене вище обумовлює актуальність даного дослідження. Метою роботи є обґрунтування пропозицій удосконалення законодавства щодо реалізації права громадян на отримання інформації про наявність вільних земельних ділянок комунальної власності.

Так, законодавець визначає окремі положення порядку безоплатної передачі земельних ділянок громадянам України. Недосконалість цього процесу полягає в тому, що вже в частині шостій ст.118 ЗК України презюмується наявність у громадян інформації про місцезнаходження ділянки та її цільове призначення, яку він має намір безоплатно отримати.

При цьому, місце розташування відповідних земельних ділянок задля «дарування» громадянам України, в межах населених пунктів визначається відповідною радою у генеральному плані населених пунктів відповідно до ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування» [3]. Отже, відповідною інформацією володіють органи місцевого самоврядування, які його прийняли (міські, селищні ради та їх виконкоми), спеціально уповноважені органи з питань містобудування та архітектури і центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів, що визначено ч.5 ст.24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4]. Втім, зазначені органи створюють перешкоди та унеможливають отримання такої інформації.

Ми пропонуємо проаналізувати підстави відмови від надання інформації на прикладі провадження по адміністративній справі № 2а/0570/9206/2011, як типової у даній кате-

горії справ, де суд першої та другої інстанції не захистив порушене право позивача та що нині розглядається Вищим адміністративним судом України. Задля спрощення розуміння зазначимо позицію кожного органу окремо.

В даний час проводиться адміністративна реформа, розпочата Указом Президента України № 455 від 08.04.2011 р. «Про Державне агентство Земельних ресурсів України» [5], яке незабаром створить на місцевому рівні свої територіальні органи. Поки що органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів, які діють на місцевому рівні, є Управління (відділи) Держкомзему у місті районного або обласного значення [6], які в свою чергу підзвітні та підконтрольні Держземагентству. Нижня ланка цієї системи відмовляє у наданні інформації з даного приводу, аргументуючи це: а) «відсутністю» в органах земельних ресурсів необхідної інформації; б) надання такої інформації не є обов'язком органів земельних ресурсів; в) дана дія не відноситься до процесу безоплатної передачі земельної ділянки громадянам України із земель комунальної власності.

Однак слід надати правову оцінку зазначеним аргументам органів земельних ресурсів. Так, першою підставою є «відсутність» у територіальних органів земельних ресурсів необхідної інформації. Дане твердження наводиться без обґрунтування причин, чому орган немає інформації, яка запитується. Тим більш, що такі органи повинні мати таку інформацію, що впливає зі змісту ч.5 ст.24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та п.3 Постанови Кабінету Міністрів України від 17.11.2004 р. № 1553 «Про державний фонд документації із землеустрою» [7]. Також, орган, намагаючись довести й те, що він не зобов'язаний надавати таку інформацію, лише підтверджує її наявність. Тут доречним є вислів *qui s'excuse, s'accuse* (з франц. «хто виправдовується – сам себе звинувачує»), оскільки далі орган стверджує, що надання викопювань із такою інформацією є платною послугою, а це суперечить першому висунутому органом аргументу.

Отже, приховування органом інформації унеможлиблює реалізацію громадянами права на безоплатне отримання земельної ділянки у власність.

Другою підставою відмови територіальні органи земельних ресурсів спростовують їх обов'язок надавати таку інформацію, оскільки, Положення «Про Державне агентство Земельних ресурсів України», затверджене Указом Президента України № 455 від 08.04.2011 р. [6], не закріплює обов'язок надання інформації щодо вільних земельних ділянок. З цього робиться висновок, що надання інформації не є його компетенцією, залишаючи поза увагою той факт, що такий обов'язок встановлений іншим правовим актом, зокрема Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». Також зазначений орган перекладає відповідний обов'язок на інші органи, зокрема ті, що визначені абз.2 ч.5 ст.24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», оскільки відсутній кадастровий номер земельної ділянки. Дана позиція є цілком не законною, так він має таку інформацію, остання не є інформацією з обмеженим доступом, відповідно до ст.21 Закону України «Про інформацію» [8]. І саме тому цей орган зобов'язаний надати інформацію відповідно до ч.3 ст.10 Закону України «Про доступ публічної інформації» [9], в незалежності від того, чи зазначена дана функція у переліку повноважень органу (до ч.1 ст.22 вищезазначеного Закону).

Ухилення від надання інформації також унеможлиблює здобуття інформації, і, як наслідок, реалізацію норм, що закріплюють процес безоплатної передачі земельної ділянки із земель комунальної власності.

Наступна підстава для відмови – це невірне розуміння початку механізму набуття права на земельну ділянку. Враховуючи положення ст.118 ЗК України, розпорядники інформації та нижчі ланки Суду вважають першою стадією подання зазначеного ч.6 ст.118 ЗК України клопотання про безоплатну передачу земельної ділянки, а не здобуття інформації задля цього. Таким чином, робиться висновок з приводу того, що надання інформації не є обов'яз-

ком розпорядників інформації. Але така відповідь не відповідає нині діючому законодавству, а саме ч.3 ст.10 Закону України «Про доступ публічної інформації», оскільки, як вже зазначалось, відсутність чітко встановленої функції надання інформації не є підставою для відмови у наданні інформації.

Дане приховування інформації та помилкове тлумачення законодавства знову ж таки унеможливує отримання інформації, наслідком чого є неможливість реалізації права громадянами України на безоплатне одержання земельної ділянки із земель комунальної власності.

При оскарженні дій зазначеного органу до адміністративного суду, орган доповнює свою позицію та окрім вищенаведеного також стверджує, що в нього відсутня окрема база даних щодо вільних земельних ділянок, придатних до забудови. Не виникає жодних сумнівів, що дана позиція суперечить законодавству, оскільки ч.5 ст.24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» від 25.05.2011 р., передбачає обов'язок даного розпорядника інформації мати, інформацію в якій зацікавлений запитувач. На жаль, така позиція розпорядника інформації підтримується судовою практикою двох нижніх ланок судової влади, яскравим підтвердженням цього може бути постанова Адміністративного суду Донецької області від 26.07.2011 року, по справі № 2а/0570/9206/2011, постанова Апеляційного адміністративного Донецької області від 07.10.2011 по цій же справі.

Усі вищезазначені підстави роблять практично неможливим отримання інформації від органів земельних ресурсів, що, в свою чергу, унеможливує отримання земельної ділянки. Пропозиції щодо вирішення цих проблем будуть надані нижче, тому що будь-яка проблема повинна розглядатись у сукупності з іншими, а в даному випадку – у сукупності з відмовами наступних двох органів.

Управління містобудування та архітектури та виконком міської ради на перший запит

взагалі відповідають однаково. Адже розпорядник інформації вказує, що така інформація є у вільному доступі на сайті міста, потім вказує, що такої інформації немає і вона буде проводитись у найближчі 2 роки, а вже в наприкінці (певно для того, щоб запитувач взагалі розгубився) вказує, що у відповідній ради (та як наслідок її управління з спеціалізованих питань) відсутня функція підбору відповідної земельної ділянки, таким чином прирівнюючи надання інформації та підбор земельних ділянок, що і є першим аргументом для відмови у наданні інформації органу комунальної власності.

З цього приводу слід зазначити, що підміна понять є дуже вигідною для розпорядників інформації, бо наявність публічної інформації автоматично породжує обов'язок надавати таку інформацію, відповідно до ч.3 ст.10 Закону України «Про доступ публічної інформації», але якщо надання такої інформації назвати підбором земельних ділянок (тобто пошуком в базі конкретного місцезнаходження ділянок, відведених для безоплатної передачі, і надання їх реквізитів запитувачу), то це вже буде іншим видом діяльності (до речі взагалі не передбаченим діючим законодавством), і для цього буде потрібна пряма вказівка законодавця. Таким чином, називаючи надання інформації іншим видом діяльності, розпорядники інформації напругу перешкоджають отриманню гарантованої інформації.

Окрім цієї підстави, Управління містобудування та архітектури міської ради взагалі відмовляються надавати за запитом фізичних осіб письмову інформацію про наявність вільних земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову.

Виконкоми рад, окрім згаданих вище підстав зазначають ще одну підставу, а саме відсутність обов'язку надавати таку інформацію посилаючись на наступне:

Повноваження Виконкому рад у сфері земельних відносин вичерпно закріплено ст.33 Закону України «Про місцеве самоврядування» [3] і серед цих функцій відсутня така, як зобов'язання надавати інформацію громадя-

нам про наявність земельних ділянок для забудови. На противагу цьому абз.2 ч.5 ст.24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4] прямо закріплює зазначену функцію.

Дане протиріччя норм звісно ускладнює їх застосування, що в свою чергу не дає можливість отримати запитану інформацію.

Саме така велика кількість бюрократичної тяганини та наявність колізій в законодавстві унеможлиблює отримання інформації з даного приводу. При цьому, задля вирішення даного питання не може стати у нагоді досвід зарубіжної практики, оскільки у світі не існує схожого процесу отримання земельної ділянки. Так, наприклад, у Російській Федерації, існують черги задля отримання земельної ділянки, і вибір громадянам, які мають на це право не надається, країни Європейського Союзу взагалі не надають такого права.

Узагальнюючи вищенаведене та з метою удосконалення порядку безоплатної передачі земельних ділянок із земель комунальної власності та гарантування громадянам України набуття такого права, доцільно внести доповнення до ряду нормативно-правових актів наступного змісту:

І. Доповнити п.4 Положення «Про Державне агентство Земельних ресурсів України», затверджене Указом Президента України № 455 від 08.04.2011 р., п.п.36 та 37 наступного змісту:

«36. Веде окремий перелік вільних земельних ділянок, що можуть відчужуватись із земель комунальної власності, шляхом безоплатної передачі громадянам України».

«37. Надає інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову за запитом громадян України, а також в разі необхідності безоплатно здійснює їх пошук та підбір».

ІІ. До п.«А» ч.1 ст.33 Закону України «Про місцеве самоврядування» внести підпункт 5 наступного змісту:

«Здійснювати надання інформації про наявність земельних ділянок, що можуть бути

використані під забудову, а також в разі необхідності здійснювати їх пошук та підбір».

ІІІ. Ч.6 ст.118 ЗК України доповнити абзацами 2, 3, 4 наступного змісту:

«2. Громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель комунальної власності, мають право на безоплатне отримання інформації, щодо вільних земельних ділянок виділених із земель комунальної власності.

3. За для цього їм слід звернутись із письмовим запитом до спеціально уповноваженого органу з питань містобудування та архітектури, або територіальних органів земельних ресурсів, або міської, селищної або сільської ради, чи до їх виконавчих органів.

4. Відповідь на запит повинна бути надана у вигляді та в строк, встановлені ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та інших актів законодавства. За ненадання, надавання неповної, або не правдивої інформації настає відповідальність відповідно до закону».

Таким чином, внесення зазначених змін до законодавства сприятиме удосконаленню порядку передачі земельної ділянки громадянам України, оскільки законодавче закріплення першої стадії дозволить реалізувати своє конституційне право. Дані правові норми не дозволяють органам державної влади та місцевого самоврядування уповільнювати процес здобуття інформації. Зміни забезпечать рівність всіх громадян та відкритість у доступі до публічної інформації, завдяки якій норми, які раніше не працювали, зможуть нарешті знайти своє втілення.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Земельний кодекс України : від 25.10.2001 р., №2768-III // ВВР України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.



4. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» : від 17.07.2011 р. // ВВР України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.

5. Наказ Президента України «Про Державне агентство Земельних ресурсів України» : від 08.04.2011 р., № 455 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 11. – Ст. 40.

6. Положення про територіальні органи земельних ресурсів / затв. наказом Держкомзему : від 17.06.2008 р., № 123 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52. – Ст. 228.

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про державний фонд документації із землеустрою» : від 17.11.2004 р., № 1553 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 46. – Ст. 53.

8. Закон України «Про інформацію» : від 02.10.1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

9. Закон України «Про доступ до публічної інформації» : від 13.01.2011 р. // ВВР України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

*Петренко Д. О. Щодо реалізації права громадян на отримання інформації про наявність вільних земельних ділянок комунальної власності / Д. О. Петренко // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 553–557 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12pdodkv.pdf>*

Розглянуто проблемні аспекти доступу громадян до публічної інформації стосовно наявності вільних земельних ділянок комунальної власності. Проаналізовано практику застосування законодавства щодо невиконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування їх повноважень у зв'язку із двояким тлумаченням законодавства. Розкрито механізм набуття права на земельну ділянку. Наведено низку пропозицій щодо удосконалення законодавства стосовно визначеної проблеми.

\*\*\*

*Петренко Д.А. О реализации права граждан на получение информации о наличии свободных земельных участков коммунальной собственности*

Рассмотрены проблемные аспекты доступа граждан к публичной информации о наличии свободных земельных участков коммунальной собственности. Проанализирована практика применения законодательства о невыполнении органами государственной власти и органами местного самоуправления их полномочий в связи с двояким толкованием законодательства. Раскрыт механизм приобретения права на земельный участок. Приведен ряд предложений по усовершенствованию законодательства по данной проблеме.

\*\*\*

*Petrenko D.O. About the Right of Citizens to Obtain Information about the Availability of Communal Land Ownership*

The article is about problematic aspects of citizens' access to public information concerning the availability of communal land ownership. Article includes the analysis of the law practice communal bodies and local authorities of their powers in relation to ambiguous legislation. The work reveals the mechanism of acquisition of the land. Presented a number of proposals to improve legislation concerning certain problems.