



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION

ДЖЕРЕЛА КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ТА ПОТЕНЦІАЛ ЇХ УСУНЕННЯ У ЗАКОНОПРОЄКТІ №2194: аналітичний огляд

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

ДЕПАРТАМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВІЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

жовтень 2020



Оновлена концепція роботи Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) з корупційними ризиками та антикорупційними програмами впроваджує напрям стратегічного аналізу корупційних ризиків. Серед орієнтирів відповідального за цей напрям Департаменту запобігання та виявлення корупції – пілотування аналізу корупційних ризиків у кількох пріоритетних галузях публічного управління/економіки.

Наразі серед пріоритетів НАЗК до завершення 2020 року – земельні відносини, важливою складовою регулювання яких є землеустрій, зокрема, складання землевпорядної документації та діяльність інженерів-землевпорядників.

Саме за результатами проведення робіт із землеустрою здійснюється формування земельних ділянок як об'єктів нерухомого майна. Разом з тим ця складова регулювання земельної сфери характеризується високим рівнем корупційних ризиків у процесах погодження, експертизи та затвердження землевпорядної документації, реєстрації земельних ділянок, професійної атестації землевпорядників тощо. За даними [дослідження](#) експертів Офісу ефективного регулювання (Better Regulation Delivery Office) обсяги корупційних витрат на процедурні питання оформлення земельної ділянки минулого року склали понад 2,32 мільярди гривень. Це вартість «неформальних витрат», закладених у ціну документації при виконанні землевпорядних робіт.

Сьогодні в Україні сфера земельних відносин перебуває на стадії активного реформування, а сфера землеустрою не є виключенням.

Так, наприкінці 2019 року у Верховній Раді Україна зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» № 2194 (далі – проєкт Закону), який, на думку розробників, покликаний удосконалити процедуру складання документації із землеустрою, усунути надмірне державне втручання у здійснення землеустрою та оцінки земель в Україні, що матиме превентивний антикорупційний вплив на ці правовідносини, стане важливим кроком на шляху поліпшення інвестиційного клімату, а також спростить умови доступу до земельних ресурсів для громадян та підприємців.

Надалі розглянемо типові корупційні ризики, які виникають у сфері складання документації із землеустрою, та потенційний вплив на них положень проєкту Закону у разі його прийняття. Предметом огляду є текст проєкту Закону, прийнятий за основу в першому читанні у листопаді 2019 року.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 1

Дискреційні повноваження Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру та непрозорість документації з землеустрою

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.

Держгеокадастр має широке коло дискреційних повноважень, що створює велику кількість інструментів для корупційного впливу.

Системне тлумачення положень чинного законодавства (Земельний кодекс України, Положення про Держгеокадастр, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 15 від 14.01.2015, Закон України «Про землеустрій» тощо) свідчить про те, що Держгеокадастр наділений понад двома десятками контрольних, наглядових та дозвільних функцій у сфері земельних відносин та землеустрою, що перетворює цей орган державної влади на вертикально-інтегровану публічну структуру, яка здійснює розпорядження одним з найцінніших ресурсів держави.

Дискреційні повноваження Держгеокадастру у поєднанні з закритістю даних документації із землеустрою та непублічністю її розгляду створює умови для вчинення корупційних правопорушень.

Так, відомості Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (далі – Реєстр корупціонерів) підтверджують високий рівень корупційних ризиків у діяльності Держгеокадастру. Згідно даних Реєстру корупціонерів за 2019-2020 рр. посадові особи територіальних органів Держгеокадастру були притягнуті до кримінальної відповідальності за такі корупційні кримінальні правопорушення (ст. 369-2 Кримінального кодексу України):

- одержання неправомірної вигоди за обіцянку здійснити вплив на заступника начальника територіального органу Держгеокадастру для прийняття рішення щодо *невнесення клопотання про припинення права користування земельною ділянкою, у зв'язку із використанням її з порушенням вимог земельного законодавства*¹;

¹ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81803823>

- одержання неправомірної вигоди за *проведення перевірки вимог земельного законодавства у найкоротший термін та видачу актів проведення перевірки по самовільно зайнятим земельним ділянкам сільськогосподарського призначення на користь власника земельних ділянок*²;
- одержання неправомірної вигоди за прийняття позитивного рішення у наданні дозволу на *розроблення проекту землеустрою, погодженні зовнішніх меж земельної ділянки, затвердженні документації із землеустрою, що стало підставою для передачі земельної ділянки у власність без зміни цільового призначення із земель сільськогосподарського призначення для індивідуального садівництва, розташовану на території, яка межує з територією національного природного парку*³;
- одержання неправомірної вигоди за вплив на прийняття уповноваженими особами органів державної влади рішень щодо *підготовки та швидкого підписання необхідних документів для передачі в оренду земельної ділянки під водним об'єктом*⁴;
- одержання неправомірної вигоди за вплив на прийняття рішення співробітниками ДП «Центр Державного земельного кадастру» та співробітниками територіального органу Держгеокадастру для *одержання позитивного висновку державної земельної експертизи*⁵.

Надмірна концентрація повноважень у центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі земельних відносин, є фактором, який призводить до поширення корупційних практик, зокрема, прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів.

Так, згідно огляду виявлених випадків конфлікту інтересів у посадовців, опублікованого НАЗК у вересні 2020 року⁶, колишній начальник обласного управління Держгеокадастру приймав рішення про надання дозволів на розробку проєктів документації із землеустрою, затвердження документації із землеустрою та надання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у власність особам, з якими має родинні стосунки (двоюрідний

² <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79831082>

³ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83508458>

⁴ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82549821>

⁵ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82984215>

⁶ <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/narodni-deputaty-golova-oda-ta-podatkivtsi-yaki-vypadky-konfliktu-interesiv-vyavylo-nazk-za-serpen/>

брат, чоловік двоюрідної сестри, брат дружини брата). Водночас інший начальник відділу обласного управління Держгеокадастру здійснювала розгляд заяви свого чоловіка про надання дозволу щодо відведення йому у власність земельної ділянки. Протягом серпня 2020 року НАЗК вручило порушникам протоколи.

ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

Проєктом Закону пропонується скасувати регуляторний вплив Держгеокадастру, обмеживши його функціонал кадастровою діяльністю та адмініструванням геопросторових даних. Також серед принципів організації землеустрою проєкт Закону передбачає відкритість та доступність документації із землеустрою, публічність її погодження та затвердження, що у поєднанні з обмеженням повноважень Держгеокадастру є ефективним заходом впливу на корупційні ризики.

Зокрема, гарантіями забезпечення принципу прозорості є такі положення проєкту Закону:

- технічна документація з бонітування ґрунтів та нормативної грошової оцінки земельних ділянок, звіти про експертну грошову оцінку земельних ділянок державної та комунальної власності стануть публічною інформацією;
- дані та результати моніторингу ринку земель підлягатимуть опублікуванню в режимі реального часу;
- доступ до документів Державного фонду документації із землеустрою та оцінки земель будуть надані усім зацікавленим юридичним та фізичним особам у порядку, визначеному Законом України «Про доступ до публічної інформації».

РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Обмеження повноважень Держгеокадастру та перетворення цього органу державної влади на сучасну сервісну службу для ведення земельного кадастру та інтеграції державних геоінформаційних систем, позбавлену повноважень із розпорядження землями та контрольних-наглядових функцій, які мають бути передані органам місцевого самоврядування, Державній

екологічній інспекції України та обласним державним адміністраціям, дозволить унеможливити корупційні практики. Водночас реалізація правових стандартів до забезпечення публічності інформації у сфері землеустрою дозволить підвищити дієвість антикорупційних механізмів.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 2

Корупційна вразливість процедури проведення експертизи землевпорядної документації

Існування зайвих дублюючих дозвільних процедур при складанні документації з землеустрою призводить до значної кількості корупційних зловживань. Державні дозвільні органи «по колу» перевіряють одну й ту саму документацію, водночас недосконалість нормативного врегулювання відповідних процедур створюють умови для затягуння строків погодження, що у непоодиноких випадках обґрунтоване технічними та несуттєвими зауваженнями до оформлення документації.

Одним з таких адміністративних бар'єрів при набутті права власності на земельну ділянку є державна експертиза землевпорядної документації, передбачена Законом України «Про землеустрій» та Законом України «Про державну експертизу землевпорядної документації», яка за своїм змістом є корупційно вразливою формою державного контролю у сфері земельних відносин.

Згідно з положенням ст. 1 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації» метою експертизи є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи.

Водночас на практиці експертиза використовується не як засіб контролю проєктних рішень, а як корупційний механізм.

Відомості Єдиного державного реєстру судових рішень підтверджують цю корупційну практику та свідчать про те, що «вартість погоджень» у непоодиноких випадках є складовою ціни виготовлення землевпорядної документації.

ОСОБА_1 працював директором ТОВ «Інвестгеопроект» з 2016 року та мав всі необхідні дозвільні документи для проведення геодезичних та землевпорядних робіт. На початку 2018 року до нього звернувся ОСОБА_3 з проханням зробити викопіювання з картографічних матеріалів для

подальшого відведення земельної ділянки з метою розробки проекту відведення та розробки детального плану території.

У період з лютого 2017 року до квітня 2018 року ОСОБА_1 вимагав неправомірну вигоду від ОСОБА_3, створивши йому умови, при яких останній не одержав би позитивний висновок експертизи, не виконавши його вимоги у наданні оголошеної суми грошових коштів. Він пояснив, що такий проект включає в себе повну геодезичну зйомку, розробку детального плану території, виготовлення проекту відведення земельної ділянки, та подальше **проходження державної землевпорядної експертизи**, оскільки земельна ділянка знаходиться на землях рекреаційного призначення.

У квітні 2018 року ОСОБА_1, діючи умисно, маючи єдиний намір на одержання неправомірної вигоди, як для себе, так і для третіх осіб, розуміючи протиправність своїх діянь, направлених на особисте незаконне збагачення, а також одержання службовою особою юридичної особи приватного права неправомірної вигоди для третіх осіб за вчинення з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто надає таку вигоду за позитивний висновок експертизи, отримав від громадянина ОСОБА_3 неправомірну вигоду у розмірі 70 000,00 гривень за сприяння у вирішенні питання щодо узгодження документів, необхідних для землевпорядкування, виконання геодезичних робіт, підготовки проекту відведення земельної ділянки площею 0,1000 га, отримання позитивної експертизи⁷.

Необхідність здійснення експертизи у непоодиноких випадках є джерелом корупційної ризику, оскільки висунення необґрунтованих і формальних зауважень, а також передбачене чинним законодавством право повертати експертизу «на доопрацювання», дає можливість затримувати прийняття рішень щодо затвердження документації із землеустрою на строк, який значно перевищує той, що встановлений на рівні закону (20 робочих днів).

Слід враховувати, що існування державної експертизи не обґрунтоване, оскільки наразі запроваджені та функціонують інші ефективні інструменти забезпечення якості документації із землеустрою. Так, зокрема, ефективним механізмом перевірки землевпорядної документації на відповідність положенням нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм та правил у сфері землеустрою є існування інституту сертифікованих інженерів-землевпорядників згідно вимог Закону України «Про землеустрій».

Крім того Закон України «Про Державний земельний кадастр» визначає, що перевірку відповідності документів вимогам чинного законодавства здійснюють державні кадастрові реєстратори, до яких на законодавчому рівні

⁷ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85338600>

визначено значно вищі кваліфікаційні вимоги, ніж до осіб, які проводять експертизу.

ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

Проєктом Закону пропонується замінити державну експертизу на рецензування документації із землеустрою. Запропонована модель правового регулювання передбачає проведення рецензування документації із землеустрою з метою контролю її відповідності вихідним даним та технічним умовам, вимогам законів України, іншим нормативно-правовим актам за бажанням замовника або розробника.

РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Наразі відсутня обґрунтована доцільність у існуванні таких форм контролю за якістю землепорядної документації, як державна експертиза, оскільки на законодавчому рівні впроваджено інші ефективні механізми перевірки відповідності землепорядної документації чинному законодавству. Враховуючи викладене, запропоновані проєктом Закону зміни є ефективним кроком для скасування корупційно вразливих форм державного контролю.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 3

Корупційні ризики агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення

Агрохімічна паспортизація є складовою моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, який здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, відповідно до вимог Закону України «Про охорону земель».

Згідно вимог чинного законодавства завданням агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення є визначення показників якісного стану ґрунту, їх зміни внаслідок господарської діяльності, а також умов для раціонального використання мінеральних, органічних добрив у господарствах всіх форм власності, збереження від забруднення, відтворення їх родючості.

Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України

№ 536 від 11.10.2011, визначає, що відомості агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки використовуються в процесі регулювання земельних відносин при:

- передачі у власність або наданні в користування, в тому числі в оренду, земельної ділянки;
- зміні власника земельної ділянки або землекористувача; проведенні грошової оцінки земель;
- визначенні розмірів плати за землю;
- здійсненні контролю за станом родючості ґрунтів.

На противагу зазначеному механізм агрохімічної паспортизації земель на практиці не направлений на моніторинг стану ґрунтів та їх захист від виснажування, а лише перетворений на корупційну практику регуляторного впливу на суб'єктів, а також оформлення дозвільних документів із зазначенням характеристик, вигідних замовнику агрохімічного паспорта.

У непоодиноких випадках агрохімічні паспорти виготовляються за рахунок коштів землекористувачів та землевласників відповідальними центрами охорони родючості ґрунтів і якості продукції без виїзду на ділянку, обстеження, відбирання зразків ґрунту, а також проведення аналізу.

Так, згідно з позицією Верховного Суду⁸ у справі [№ 287/587/16-ц](#) агрохімічна паспортизація земельних ділянок не має покладатись на громадянина, зацікавленого у приватизації земельної ділянки, оскільки суперечить змісту положень ст. 116, 118, 186, 186-1 Земельного кодексу України, Закону України «Про землеустрій».

Верховний Суд визнав, що агрохімічний паспорт не належить до переліку документів, які подаються в обов'язковому порядку при відведенні земельних ділянок у власність. Порядок набуття у власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства, визначений Земельним кодексом України, Законом України «Про землеустрій», не встановлює вимоги щодо надання агрохімічного паспорта земельної ділянки.

ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

Проектом Закону запропоновано скасувати агрохімічну паспортизацію земель, обмеживши моніторинг ґрунтів сільськогосподарського призначення

⁸<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/91089291?fbclid=IwAR0jkiQBrf6cPgaPrUrCCOtWmoUfTct1FFQj6GwBR4qM ZsYHlrQhLmRWmvQ>

проведенням агрохімічного обстеження ґрунтів відповідальним органом державної влади.

РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Запропоноване регулювання дозволяє унеможливити корупційні зловживання під час розгляду питання про передачу у власність або надання в користування, в тому числі в оренду, земельної ділянки.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 4 **Корупційні зловживання під час сертифікації інженерів-землевпорядників**

Чинна процедура видачі та анулювання сертифікатів містить низку корупціогенних факторів, обумовлених недостатнім рівнем врегулювання повноважень членів Кваліфікаційної комісії, склад якої затверджується наказом Держгеокадастру, і фактично цим ж органом і контролюється.

Законодавством не передбачений перелік підстав для анулювання сертифіката інженера-землевпорядника, що призводить до того, що навіть орфографічна помилка може стати причиною для корупційних зловживань.

ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

Проект Закону конкретизує підстави для позбавлення інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката. Підставою для позбавлення сертифіката є факти недотримання нормативно-правових актів у сфері землеустрою, що призвели до порушення прав замовників документації.

Впроваджується новий принцип формування Кваліфікаційної комісії, який передбачає незалежність від контролюючого органу у сфері земельних відносин при формуванні складу комісії, а також кваліфікаційний критерій до відбору її складу.

На противагу державному нагляду за діяльністю землевпорядників, який здійснює відповідальний орган державної влади, і не гарантує захист постраждалих від неякісного виконання робіт, впроваджується обов'язкове страхування.

Згідно з тестом проекту Закону відповідальність виконавців робіт із землеустрою перед замовниками документації із землеустрою та третіми

особами за наслідки необережності, недогляду і професійних помилок, допущених при складання документації із землеустрою, підлягає обов'язковому страхуванню згідно Закону України «Про страхування».

РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Запропоноване регулювання направлене на послаблення адміністративного впливу Держгеокадастру на процедуру сертифікації інженерів-землевпорядників, підвищення їх незалежності, що дозволить обмежити поширені корупційні практики.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 5

Конфлікт інтересів при складанні документації інженерами-землевпорядниками

Вимоги Закону України «Про запобігання корупції», зокрема в частині заборони не вчиняти дії та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, не поширюються на сертифікованих інженерів-землевпорядників, які здійснюють свою незалежну професійну діяльність у складі юридичних осіб та/або як фізичні особи – підприємці.

Відсутність передбаченої законом заборони на складання документації із землеустрою в умовах наявності приватного інтересу, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість інженера-землевпорядника, є джерелом корупційного ризику. Така неврегульованість не виключає можливості виготовлення документації з землеустрою інженером-землевпорядником для замовника, який є пов'язаною особою, або навіть для власних потреб.

ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

Проєкт Закону пропонує запровадити правовий механізм попередження конфлікту інтересів для виконавців робіт із землеустрою. Так, запропоновані зміни до ст. 28 Закону України «Про землеустрій» забороняють інженерам-землевпорядникам складати документацію із землеустрою у разі, якщо: об'єктом землеустрою є земельні ділянки, що належать виконавцю робіт із землеустрою або особам, які працюють у його складі; особи, які працюють у складі виконавця робіт із землеустрою мають родинні зв'язки із замовником робіт із землеустрою або юридичній особі, керівництво якої має родинні зв'язки із замовником;

об'єктом землеустрою є земельні ділянки, що належать засновникам або учасникам виконавця робіт із землеустрою; замовником робіт із землеустрою є засновник або учасник виконавця робіт із землеустрою.

РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Попередження конфлікту інтересів у діяльності розробників документації на законодавчому рівні є ефективним превентивним антикорупційним механізмом, направленим на усунення корупційних практик під час проведення землеустрою.

