



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНСТВО  
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ  
NATIONAL AGENCY  
ON CORRUPTION PREVENTION

# ВПЛИВ ЕЛЕКТРОННИХ АУКЦІОНІВ НА ДЖЕРЕЛА КОРУПЦІЇ НА РИНКУ ЗЕМЛІ: аналітичний огляд законопроєкту № 2195

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

ДЕПАРТАМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВІЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

жовтень 2020



*Стратегічний аналіз корупційних ризиків є одним з нових напрямів оновленої концепції роботи Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Цей напрям передбачає ґрунтовне дослідження найбільш корупційно вразливих галузей публічного управління та економіки, а також розробку та впровадження комплексних заходів для мінімізації ідентифікованих корупційних ризиків.*

*Одним із пріоритетів НАЗК за напрямом роботи з аналізу корупційних ризиків у 2020 році є сфера земельних відносин.*

*Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020 – 2024 роки визначають, що безоплатна приватизація земель державної та комунальної власності є найбільшим джерелом корупції у земельних відносинах, на відміну від відплатного набуття прав на земельні ділянки на земельних торгах.*

*Враховуючи викладене, законодавче врегулювання правил продажу земельних ділянок або прав на них на земельних торгах є важливою складовою прозорості організації ринку землі.*

*Недостатнє врегулювання порядку продажу земельних ділянок державної та комунальної власності, відсутність прозорих і справедливих процедур аукціонів призводять до неефективного використання державних земельних ресурсів, поширення корупційних практик, зменшення надходжень до бюджетів та порушення прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб.*

*Негативні наслідки, спричинені цим явищем, не тільки перешкоджають прогресивному розвитку держави, але й значно погіршують інвестиційний клімат, що гальмує економічний розвиток країни.*

*Наразі процедура продажу прав на земельні ділянки на конкурентних засадах, зокрема, порядок проведення торгів, а також встановлення та оприлюднення їх результатів, регламентовано главою 21 Земельного кодексу України. Згідно з цим порядком земельні ділянки передаються у власність, оренду, емфітевзис шляхом проведення земельних аукціонів. Такі аукціони наразі мають вигляд застарілих торгів, не передбачають застосування електронних систем, вимагають участі ліцитатора (ведучого аукціону), особистої присутності учасників та інших умов та створюють інструменти для корупційних зловживань.*

*Актуалізує необхідність термінової мінімізації джерел корупційних ризиків у проведенні земельних аукціонів і той факт, що у наступному році завершується термін мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення, а також очікується відкриття ринку сільськогосподарських земель. Це призведе до суттєвого збільшення кількості земельних аукціонів, що*

*без прозорого законодавчого врегулювання цієї процедури створить умови для поширення корупційних практик.*

*Наслідком можуть стати численні зловживання при продажу та наданні прав на землі державної та комунальної власності посадовими особами, які виступають організаторами торгів, обумовлені необмеженими можливостями впливу зацікавлених осіб на процедуру проведення аукціону.*

*Наприкінці 2019 року у Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони» № 2195 (далі – проєкт Закону), який згідно з позицією авторів проєкту Закону має забезпечити публічність та прозорість аукціонів з продажу та передачі в користування земельних ділянок державної та комунальної власності.*

*У цьому огляді опрацьовані корупційні ризики, які нині існують під час проведення земельних аукціонів, та оцінено потенціал їх усунення у разі запровадження електронних земельних аукціонів шляхом прийняття проєкту Закону № 2195. Предметом огляду є текст проєкту Закону, прийнятий за основу в першому читанні в листопаді 2019 року.*

## **КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 1**

### **Вплив зацікавлених осіб на земельні торги**

---

Процедура підготовки, організації та проведення земельних аукціонів для продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або права на їх оренду наразі врегульована базовими положеннями Земельного кодексу України.

Модель правового регулювання земельних аукціонів містить велику кількість корупціогенних факторів, водночас головне джерело корупційних ризиків при проведенні земельних аукціонів за вимогами чинного законодавства полягає у великій ймовірності впливу на результати торгів їх організаторів – органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що здійснюють реалізацію права державної чи комунальної власності на земельні ділянки.

Згідно зі статтею 135 Земельного кодексу України виконавцем торгів є суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення. Так, організатор торгів обирає виконавця аукціону, який і займається реєстрацією учасників, прийняттям документів, проведенням аукціону та обранням переможця, з яким підпишуть договір.

Наявність інституту виконавця торгів, упередженість ліцитатора та потенційна особиста зацікавленість можуть вплинути на поширення корупційних практик шляхом обрання переможцем заздалегідь узгодженого учасника. Це створює дієвий механізм для корупційних зловживань недобросовісних посадовців, які заради власного збагачення можуть вступити у змову з учасником торгів та сприяти прийняттю рішення щодо передачі у власність, оренду або емфітевзис певну земельну ділянку. Крім того, слід враховувати, що чинне законодавство не встановлює заборони діяти або приймати рішення в умовах конфлікту інтересів при проведенні аукціону, тож учасники торгів можуть мати родинні зв'язки з виконавцем торгів. Наслідком таким корупційних практик є недоотримання бюджетних коштів та порушення прав і законних інтересів інших учасників торгів.

### **ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?**

---

Проектом Закону пропонується повністю змінити порядок проведення земельних аукціонів, виключивши особисті контакти між організатором та учасниками, а також у цілому пропонується виключити виконавця торгів як суб'єкта земельних торгів. Згідно з положеннями проєкту земельні торги пропонується проводити в єдиній електронній торговій системі, що знаходиться у державній власності, яка функціонує та адмініструється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу

виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель та продажів. Електронний аукціон буде проводитись у режимі реального часу в мережі Інтернет.

## РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Проведення аукціонів через єдину електронну торгову систему є дієвим механізмом для усунення упередженого впливу зацікавлених осіб. Це мінімізує значну частину корупційних ризиків, обумовлених недоброчесністю посадових осіб, оскільки запропоновані зміни усувають можливість технічно впливати на хід торгів. Також слід враховувати, що запропонована модель переходу в електронну торгову систему дає змогу мінімізувати корупційні зловживання на етапі допуску учасників до торгів, прийняття ставок та вибору найвигіднішої пропозиції.

### КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 2

#### **Спотворення результатів торгів та обмеження конкуренції, що призводить до зменшення надходжень до бюджету**

Порядок проведення земельних торгів передбачає безпосередній контакт учасників торгів між собою, адже аукціони проводяться з обов'язковою присутністю особи, зацікавленої у набутті прав на земельний лот або його представника. Це дає необмежену можливість для попередньої змови учасників та використання «спаринг-партнерів».

Така модель правового регулювання створює умови для спотворення результатів торгів. Нині відповідальність за змову на земельних аукціонах законодавством не передбачена, що не обмежує поширення антиконкурентних практик. Крім того, ініціатором або залученою особою задля реалізації змови може виступати й організатор аукціону на земельні ділянки державної та комунальної власності, що є джерелом корупційного ризику.

### ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

Запровадження електронної системи проведення земельних аукціонів, передбачене проєктом Закону, виключає особистий контакт учасників процедури торгів. Оновлена редакція частини 12 статті 137 Земельного кодексу України передбачатиме запровадження анонімності учасників та

встановлюватиме правило, за яким відомості про учасників торгів не підлягають розголошенню до завершення аукціону. Враховуючи викладене, до етапу остаточних пропозицій за лот в електронній системі неможливо буде побачити, хто саме є конкурентами на торгах.

## РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Створення умов для існування прозорої конкуренції є одним з найкращих запобіжників поширенню корупційних практик. Запропоновані правила проведення аукціонів суттєво сприяють розвитку конкуренції, мінімізуючи можливості для корупційних зловживань.

Результати пілотних аукціонів оренди земельних ділянок [в електронній торговельній системі «Прозорро. Продажі»](#) підтверджують збільшення середньої кількості учасників аукціону (до 4) та фінальної ціни лотів, порівняно зі стартовою (на 323%), що свідчить про справжні конкурентні перегони. Враховуючи викладене, запровадження обов'язкового проведення електронного аукціону для продажу земель державної та комунальної власності мінімізує можливості змови учасників на торгах.

Запровадження анонімності до завершення аукціону суттєво знижує ймовірність попередніх домовленостей учасників та спотворення результатів торгів. Тобто навіть за умови, якщо суб'єкти домовляться взяти участь в одному аукціоні як «спаринг-партнери», вони будуть позбавлені можливості контактувати з іншими учасниками аукціону.

Запропонована редакція статті 137 Земельного кодексу України передбачає, що протокол про результати земельних торгів формується та оприлюднюється електронною торговою системою автоматично в день завершення торгів. Водночас проєкт Закону прямо не встановлює вимоги до змісту протоколу про результати, зокрема, в частині інформації про учасників торгів, що потребує доопрацювання проєкту Закону.

## КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 3

### Непрозорість земельних торгів та обмеження громадського контролю

За процедурою, яка передбачена Земельним кодексом України, інформація про хід, учасників та результат земельних аукціонів не є обов'язковою для опублікування. Попри те, що чинне законодавство не виключає участі у земельних аукціонах третіх осіб та засобів масової інформації, це не є інструментом ефективного контролю за дотриманням об'єктивності у

прийнятті рішення щодо обрання переможця в умовах використання застарілої форми торгів без електронних процедур.

Недостатня прозорість та відсутність ефективного механізму для громадського нагляду створює умови для корупційних зловживань, які здебільшого важко виявити вже після завершення торгів.

Наразі, використовуючи сайт Держгеокадастру<sup>1</sup>, кожен може отримати інформацію про проведені аукціони, його виконавця, ділянку, стартову ціну продажу, завантажити її технічну документацію, витяг про нормативну грошову оцінку тощо. Після завершення торгів на сайті додатково розміщується інформація про остаточну ціну продажу.

Водночас очевидним недоліком цього механізму є відсутність у матеріалах списку учасників та переможця торгів. Відсутність інформації про учасників торгів, а також договору, укладеного за його результатами, у повній мірі нівелює механізм контролю процедури торгів.

## ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

Проект Закону передбачає обов'язкове проведення земельних торгів в електронній торговій системі, що дає можливість будь-якому користувачу спостерігати за ходом електронних земельних торгів у режимі реального часу.

Також встановлюється обов'язок організатора земельних торгів після проведення торгів публікувати в електронній торговій системі підписаний протокол про результати торгів, договір купівлі-продажу земельної ділянки, або прав на неї та відомості про здійснення переможцем торгів оплати за придбаний лот. Результати земельних торгів за кожним лотом будуть відображатись в електронній торговій системі та на Єдиному державному порталі земельних торгів, зокрема, протокол земельних торгів та договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, укладений між організатором та переможцем земельних торгів.

### РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Проведення електронних аукціонів у торговій системі є ефективним механізмом забезпечення належного громадського контролю, оскільки передбачає відображення проведення аукціонів у режимі реального часу, а також збереженням всієї детальної інформації. Це значно спрощує та детілізує процес земельних аукціонів. Модель проведення аукціонів, запропонована

<sup>1</sup> <http://torgy.land.gov.ua/auction>

проектом Закону, надасть змогу активно виявляти можливі порушення процедури проведення торгів.

Згідно з практикою роботи електронної системи публічних закупівель ProZorro, яка схожа за принципами роботи із запропонованою моделлю земельних аукціонів, доступ громадськості до інформації із системи буде безперешкодним. На основі даних електронного майданчику створено дієві аналітичні платформи, зокрема [ClarityProject](#), які дають змогу ефективно виявляти порушення при проведенні публічних закупівель, індикатори корупційних зловживань та змови на торгах, а також інші недоліки системи закупівель, які призводять до корупційних практик. Ефективність громадського контролю у протидії корупції через використання інформації з електронних майданчиків підтверджує також те, що за перший повноцінний рік роботи системи ProZorro експерти антикорупційної платформи Transparency International Ukraine, та 19 регіональних громадських організацій [виявили понад 3 тисячі порушень](#) тендерних процедур і у 23% виявлених випадків замовник був змушений їх виправити.

#### **КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 4**

##### **Лобіювання інтересів впливових «гравців» аграрного бізнесу шляхом виставлення на аукціон великих земельних ділянок**

---

Наступного року в Україні очікується запуск ринку землі сільськогосподарського призначення, тож відсутність чіткого порядку формування земельних ділянок, які будуть виставлені на продаж, стане джерелом корупційних ризиків. Навіть за умови переходу на електронні земельні торги, які мають підвищити прозорість та зменшити вплив зацікавлених осіб, одним з корупціогенних факторів на етапі формування лоту залишається можливість посадової особи укрупнювати земельні ділянки сільськогосподарського призначення та позбавляти можливості малих та середніх фермерів брати участь в аукціоні.

Це корупційний ризик, який дає додатковий механізм недоброчесним посадовцям за попередніми домовленостями отримувати неправомірну вигоду для реалізації прав на землю сільськогосподарського призначення лише великими ділянками. Відсутність обмежень площі лоту, який буде виставлятися на аукціон, а також обмеження конкуренції, обґрунтованої відсутністю в широкого кола громадян та юридичних осіб фінансових можливостей придбати великі земельні ділянки, стане джерелом корупційного ризику, який після запуску ринку сільськогосподарських земель може використовуватися недоброчесними посадовими особами.



## ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

---

Оновлена редакція статті 136 Земельного кодексу України, запропонована проєктом Закону, встановлює правило, згідно з яким один лот має складатись виключно з однієї земельної ділянки або прав на неї. Запропонована модель регулювання покликана позбавити організатора торгів можливості укрупнювати лоти, об'єднуючи земельні ділянки в один об'єкт аукціону. Згідно зі змінами, запропонованими розробниками законопроєкту №2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», який є елементом законодавчого впровадження земельної реформи спільно з проєктом Закону, максимальний розмір лоту для державних та комунальних сільськогосподарських земель не має перевищувати 20 гектар.

### РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Обмеження, запропоноване проєктом Закону, мінімізує можливості посадових осіб маніпулювати розмірами лоту задля лобювання інтересів великих гравців земельного ринку, і надасть можливість малим та середнім фермерам претендувати на земельні об'єкти державної та комунальної власності. Це суттєво впливає на корупційну вразливість у формуванні лоту при організації земельних торгів та запобігає штучному обмеженню кола потенційних покупців. Водночас слід враховувати, що недосконалістю цього запобіжника є той факт, що така модель буде впроваджена лише за умови прийняття законопроєкту №2194, який встановить максимальний розмір для сільськогосподарських ділянок державної та комунальної власності, виставлених на продаж, який не має перевищувати площу у 20 гектар.

### КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 5

#### **Відмова переможця від підписання договору на користь свого «дорожчого» спаринг-партнера**

---

У разі змови учасників торгів переможець може відмовитись від підписання договору на користь учасника з менш вигідною для бюджету пропозицією на торгах. Згідно із практикою проведення публічних закупівель через електронний майданчик ProZorro відмова учасника від перемоги

сигналізує про вірогідність корупційної змови із постачальником, наявність технічних учасників, а також створення штучної конкуренції.

Така схема може застосуватися і у процедурі земельних торгів. Зекономлені кошти можуть бути поділені між учасниками аукціону, у співвідношенні, на яке домовились учасники. Тож навіть за умови встановлення обмеження розголошувати інформацію про учасників до завершення аукціону, можливість «домовитись» залишається вже після проведення торгів, на етапі підписання договору.

Ініціатором та контактером під час такої змови може виступити й уповноважена особа органу державної влади, яка забезпечує організацію виставлення земельної ділянки на аукціон. За відсутності дієвих запобіжників зрив земельних аукціонів може стати постійною практикою.

## ЩО ПРОПОНУЄ ПРОЄКТ ЗАКОНУ?

---

Стаття 135 Земельного кодексу України визначає, що розмір гарантійного внеску за лотом становить 5% стартової ціни продажу ділянки або 30% стартового розміру річної плати за її користування (у разі продажу прав на земельну ділянку), що не є достатнім запобіжником для мінімізації дій, покликаних спотворити результати торгів. Натомість розробники проєкту Закону пропонують збільшити гарантійний внесок до 30% від вартості ділянки, або річної оренди.

---

### РЕЗЮМЕ НАЗК

✓ Збільшення розміру гарантійного внеску є дієвим запобіжником від недоброчесних дій учасників аукціонів, який зменшує ймовірність недоброчесних дій учасників та посадових осіб, які будуть позбавлені механізму спонукати, брати участь або ініціювати корупційні практики та недоброчесну поведінку на аукціоні.

