



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У ПРОЦЕДУРІ БЕЗОПЛАТНОЇ ПРИВАТИЗАЦІЇ: аналітичний огляд

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

ДЕПАРТАМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВІЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ

грудень 2020



Оновлена концепція роботи Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) з корупційними ризиками та антикорупційними програмами впроваджує напрям стратегічного аналізу корупційних ризиків. Одним із пріоритетів НАЗК за напрямом роботи з аналізу корупційних ризиків у 2020 році є сфера земельних відносин.

Згідно з Антикорупційною стратегією на 2020 – 2024 роки, яка розроблена НАЗК, безоплатна приватизація земель державної та комунальної власності визначена одним із найбільших джерел корупційних практик у земельних відносинах. Антикорупційна стратегія на 2020 – 2024 роки погоджена Кабінетом Міністрів України, прийнята за основу у першому читанні Верховною Радою України та є основним координаційним документом, що має стати дорожньою мапою для всіх органів влади у подоланні корупції.

Враховуючи викладене, мінімізація корупційних схем, які поширені у процедурі безоплатної приватизації земельних ділянок державної та комунальної власності, яка на практиці не забезпечує для громадян рівних можливостей для реалізації гарантованих законом прав, а є джерелом корупційних ризиків у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, має стати одним із головних пріоритетів у боротьбі з корупцією у сфері земельних відносин.

БЕЗОПЛАТНА ПРИВАТИЗАЦІЯ ЗЕМЛІ: ОСНОВИ

Право безоплатно отримувати земельні ділянки державної та комунальної власності громадяни України отримали у 1992 році з прийняттям Закону України «Про форми власності на землю», яким в Україні було запроваджено поряд з державною колективну і приватну форми власності на землю, а також встановлено, що всі форми власності є рівноправними.

Наразі право безоплатної передачі земельних ділянок передбачено Земельним кодексом України. Так, згідно ст. 121 Земельного кодексу України громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної та комунальної власності у розмірі не більше:

- 2,0 гектар – для ведення особистого селянського господарства;
- 0,12 гектара – для ведення садівництва;
- 0,10 гектара – для індивідуального дачного будівництва;
- 0,25 гектара для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах, 0,15 гектара – в селищах, та 0,10 гектара – в містах;
- 0,01 гектара – для будівництва індивідуальних гаражів.

Громадянин може реалізувати своє право на безоплатну приватизацію один раз по кожному з видів використання, проте можливість рівного розподілу земельних активів між населенням та покращення добробуту громадян шляхом безоплатної приватизації землі є насправді лише теоретичним. На практиці така можливість використовується як інструмент для тіньового обігу державних та комунальних земель.

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 функції держави виводять земельні активи.

Інститут безоплатної приватизації насправді не забезпечує справедливий розподіл земельних ресурсів. 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.

Натомість право отримання земельної ділянки безкоштовно впливає на активне поширення суспільної думки, що у разі скасування безоплатної приватизації громадяни будуть позбавлені законних прав, що погіршить їх добробут. Це є одним із важливих чинників того, що рішення про скасування безоплатної приватизації не було прийнято жодним з попередніх скликань Верховної Ради України, попри тривалу дискусію у фаховій та антикорупційній

спільнотах. Насправді ж корупційні практики, поширенню яких сприяє існування інституту безоплатної приватизації, мають набагато більше негативних наслідків для суспільного добробуту, аніж відсутність можливості безоплатно отримати земельну ділянку.

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 сфері земельних відносин, обумовлених існуванням процедури безоплатної приватизації, 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.

Далі детально проаналізовано найбільш поширені корупційні схеми інституту безоплатної приватизації, учасників корупційних відносин, а також чинників, які впливають на поширення корупційних практик у сфері земельних відносин.

СХЕМА № 1

Продаж інформації про місцерозташування вільних земельних ділянок

Порядок безоплатної приватизації передбачає процедуру, за якою особа, яка має бажання реалізувати своє право на землю, спочатку повинна визначитись з населеним пунктом та самостійно знайти в його межах вільну земельну ділянку.

Так, згідно з п. 6 ст. 118 Земельного кодексу України документи, які громадянин має передати у складі клопотання про приватизацію, мають містити графічну інформацію про обрану ділянку, на основі якої уповноважені органи державної влади і приймають рішення про погодження або відхилення звернення.

Корупційна вразливість цієї складової процедури полягає у відсутності механізму отримання відомостей про місцезнаходження вільних земельних ділянок, оскільки публічна кадастрова мапа не містить такої інформації.

Враховуючи викладене, шукати вільні земельні ділянки державної та комунальної власності громадянин має змогу лише у територіальних відділах Державної служби України з питань геодезії та картографії або в органах місцевого самоврядування.

Згідно з ч. 5 ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» спеціально уповноважені органи з питань містобудування та архітектури і центральний орган виконавчої влади з питань земельних відносин та його територіальні органи забезпечують відкритість, доступність та повноту інформації про наявність на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах.

До моменту внесення відповідної інформації до містобудівного та державного земельного кадастрів виконавчий орган сільської, селищної, міської ради, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації або відповідний місцевий орган виконавчої влади зобов'язані надавати за запитами фізичних та юридичних осіб письмову інформацію про наявність земельних ділянок, що можуть бути використані під забудову.

Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10, яка передбачає роз'яснення щодо застосування адміністративними судами положень законодавства про доступ до публічної інформації, передбачає, що з огляду на зазначені норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» органи згідно з їхньою компетенцією зобов'язані володіти інформацією про земельні ділянки комунальної або державної форми власності, не надані у користування, що можуть бути використані під забудову для реалізації права на безоплатне отримання у власність для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд.

Вони також залишаються розпорядниками цієї інформації після її внесення до містобудівного та державного земельного кадастрів, якщо вона є у їхньому фактичному володінні.

Натомість 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 інформацією» виникає ще до подання необхідних документів для відведення ділянки на узгодження органами державної влади.

У ст. 53² Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено накладання штрафу за перекручування або приховування даних державного земельного кадастру про розміри і кількість земельних ділянок, наявність земель запасу та резервного фонду. Водночас ймовірність застосування заходів адміністративного стягнення не є ефективним запобіжником для мінімізації корупційного ризику, оскільки максимальний розмір штрафу у кількості двадцяти неоподаткованих мінімумів громадян за цей адміністративний проступок є набагато меншим за вигоду недобросовісних посадових осіб, отриману за результатами торгівлі земельно-кадастровими даними.

Використання цього корупційного механізму призводить до порушення прав та законних інтересів громадян, а також незаконного збагачення посадових осіб. Поширення корупційних практик з продажу інформації про місцезоташування вільних земельних ділянок доводять корупційні кейси, виявлені правоохоронними органами.

ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ

Громадянин (ОСОБА_1) звернувся з проханням до в.о. начальника відділу у Благовіщенському районі Головного управління Держгеокадастру (ОСОБА_2) у Кіровоградській області надати інформацію про вільні земельні ділянки сільськогосподарського призначення, які можливо передати у власність. На що останній повідомив, що є вільні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею 20 га, але для того, щоб отримати їх у власність, заявник повинен подати від своїх знайомих заяви про правовий статус земельних ділянок, відповіді їм підготують, але за умови надання йому неправомірної вигоди в сумі по 500 грн за інформацію про вільні земельні ділянки з розрахунку за 1 гектар. При цьому він також зазначив, що схеми місця розташування для кожної такої заяви він підготує не офіційно, так як керівництво йому поставило вказівку робити такі схеми лише для учасників антитерористичної операції.

Після цього вони разом зайшли до кабінету ОСОБИ_2, яка за своїм робочим місцем показала ОСОБИ_1 та роздрукувала загальну схему розміщення вказаної земельної ділянки загальною площею 20 гектарів.

Пізніше, обміркувавши зазначену розмову, ОСОБА_1 зрозуміла, що ОСОБА_2 незаконно вимагає з неї кошти на загальну суму 10000 грн з розрахунку по 500 грн за 1 га за видачу 10 відповідей на заяви громадян. ОСОБА_2, усвідомлюючи те, що у тому разі, якщо не погодиться на вимоги ОСОБИ_1, не зможе в надалі оформити право власності на земельні ділянки, тому погодився на вимоги останньої.

ОСОБУ_3 було визнано винною у вчиненні злочину, передбаченого ч. 4 ст. 190 Кримінального кодексу України (далі – КК України), та призначено їй покарання у вигляді позбавлення волі строком на 5 років¹.

СХЕМА № 2

Зловживання під час надання дозволу на розробку проекту землеустрою та реєстрації земельної ділянки

Громадянин, зацікавлений у приватизації земельної ділянки, подає заяву до уповноваженого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність.

Ч. 7 ст. 118 Земельного кодексу України передбачає, що відповідальний орган розглядає клопотання у місячний строк. За результатами розгляду орган має надати дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надати мотивовану відмову в його наданні.

Підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам закону, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку. У ст. 118 Земельного кодексу України наведено два альтернативні рішення, який приймає органу у разі звернення до нього особи з клопотанням про надання дозволу на розробку проекту землеустрою: а) надати дозвіл; б) надати мотивовану відмову в наданні дозволу.

Натомість на практиці відповідальні органи у непоодиноких випадках необґрунтовано відмовляють у наданні дозволу, направляючи заявнику лише лист, а громадянин так і не отримує вмотивованої відмови.

ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ

ОСОБА_1 у червні 2020 року звернулася до Головного управління Держгеокадастру у Сумській області із заявою про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92306698>

орієнтовною площею 0,50 га у власність для ведення особистого селянського господарства.

Головне управління Держгеокадастру у Сумській області листом повідомило ОСОБУ_1, що бажана земельна ділянка згідно з наявною інформацією входить до масиву, який включений до переліку земельних ділянок, право на які буде виставлено на земельні торги.

Таким чином відповідальний орган порушив вимоги закону. Відсутність належним чином оформленого наказу про надання дозволу на розробку проекту землеустрою (або про відмову у його наданні) після спливу встановленого законом місячного строку розгляду клопотання особи, незважаючи на надсилання заявнику листів про розгляд клопотання, свідчить про те, що орган не прийняв жодного рішення з числа тих, які він повинен ухвалити за законом. Суд визнав протиправною бездіяльність Головного управління Держгеокадастру у Сумській області².

У разі успішного погодження документації із землеустрою особа повинна зареєструвати земельну ділянку у Державному земельному кадастрі. Порядок і перелік необхідних документів для процедури регламентовано Порядком ведення Державного земельного кадастру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1050.

Водночас цей нормативно-правовий акт містить низку корупціогенних факторів, які створюють умови для поширення корупційних практик. Так, положення порядку передбачають дискреційні повноваження відповідальних посадових осіб під час розгляду документів, які у непоодиноких випадках безпідставно відмовляють у внесенні відомостей у кадастрову мапу. Можливість відмовити у реєстрації ділянки з формальних причин утворює ще один корупційний механізм, який використовують недобросовісні посадові особи.

ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ

ОСОБА_2 з метою з'ясування інформації щодо можливості отримання ним у користування земельних ділянок для здійснення сільськогосподарського виробництва звернувся до начальника районного відділу Головного управління Держгеокадастру у Житомирській області – ОСОБИ_1. Під час спілкування у ОСОБИ_1, яка знала законний порядок вирішення питання, виник злочинний умисел, направлений на заволодіння шляхом обману грошовими коштами та підбурення останнього до надання начальнику Головного управління Держгеокадастру у н-області, неправомірної вигоди у сумі 6000 дол США, не маючи наміру їх передавати, за надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок довіреним особам ОСОБИ_2 з правом передачі

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91269476>

у власність для ведення особистого селянського господарства загальною площею 12 гектарів ОСОБА_1 переконав потерпілого у тому, що без надання неправомірної вигоди вона не зможе вирішити питання отримання земельних ділянок. Під час отримання частини коштів ОСОБА_1 була затримана працівниками правоохоронних органів та засуджена до 5 років позбавлення волі з конфіскацією майна³.

СХЕМА № 3

Підроблення рішень органів місцевого самоврядування про відведення земельної ділянки

Передбачене чинним законодавством право на приватизацію земельної ділянки не підкріплене механізмами забезпечення ефективної його реалізації. Зокрема, навіть за успішного проходження всіх численних попередніх етапів процедури, рішення про відведення ділянки може бути заблоковано на сесії відповідної ради.

Крім того, судова практика свідчить про поширені випадки зловживання владою або службовим становищем у невеликих територіальних громадах та підроблення рішень органів місцевого самоврядування під час прийняття рішення про затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність.

ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ

ОСОБА_3, будучи призначеною на посаду секретаря селищної ради у період з 14.08.2014 по 29.12.2014, зловживаючи своїм службовим становищем, достовірно знаючи, що районним судом визнане протиправним та скасоване рішення органу місцевого самоврядування, винесла на голосування питання щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою і за результатами розгляду ухвалила рішення, яке надала на підпис голові селищної ради, з яким віна діяла за попередньою змовою, тим самим розпочала реалізацію злочинного плану з незаконного вибуття земельної ділянки з власності територіальної громади на користь фізичних осіб шляхом майбутнього поділу на 66 окремих ділянок, яким одразу було привласнено адресу.

Визначившись з кількістю земельних ділянок, які можливо розмістити на ділянці площею 3,1678 га, ОСОБА_3 виготовила 66 заяв від осіб щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою по відводу земельної ділянки для дачного будівництва, які ОСОБА_3 зареєструвала у вхідному журналі звернень громадян селищної ради, долучивши копії паспортів громадян та

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91852592>

ідентифікаційних кодів та надала їх для виготовлення за ними протоколів засідання постійної комісії по земельних питаннях.

Надалі рішенням сесії селищної ради було затверджено проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність для індивідуального дачного будівництва та зареєстровано право власності на них.

ОСОБУ_3 було визнано винною у скоєнні злочину, передбаченого ч.2 ст. 28, ч. 2 ст. 364 КК України⁴.

ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ

ОСОБА_6 (секретар Іваньківської сільської ради Маньківського району Черкаської області), умисно зловживаючи службовою владою та використовуючи її всупереч інтересам служби, діючи в інтересах третіх осіб, а саме групи жителів с. Іваньки, виготовила завідомо неправдивий офіційний документ – рішення І сільської ради про дозволу на виготовлення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок площею 1,500 га.

ОСОБА_6, достовірно знаючи, що депутати Іваньківської сільської ради не голосували за питання щодо затвердження матеріалів по проектах землеустрою щодо відведення земельних ділянок за заявами групи осіб, склала сесії Іваньківської сільської ради шостого скликання від 22.05.2015, в який внесла завідомо неправдиві відомості про те, що депутати Іваньківської сільської ради одноголосно позитивно проголосували за вищевказане рішення.

ОСОБА_6 була визнана винною у вчиненні злочинів, передбачених ч. 2 ст. 364, ч. 2 ст. 366 КК України⁵.

СХЕМА № 4

Спотворення механізму безоплатної приватизації на користь приватних забудовників

Сьогодні механізм безоплатної приватизації земельної ділянки часто використовується не для того, аби забезпечити громадянам можливість зайняття садівництвом або вести особисте селянське господарство. Натомість поширеною практикою є зловживання правом приватизації земель державної та комунальної власності для подальшого використання земель під комерційну забудову. У цьому разі вартість ділянки суттєво зростає, що робить маніпуляцію з землею корупційно привабливою для посадових осіб та сприяє поширенню корупційних схем з виведенням цінних земель.

Це призводить до значних втрат бюджетів, адже в умовах вільного обігу земельні ділянки можна було продати за ринковою ціною. Ціна ділянки, яка може

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88563652>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67262284>

бути переведена до категорії, яка дає змогу здійснювати комерційне будівництво, може сягати настільки високої вартості, що у непоодиноких випадках посадові особи є не тільки виконавцями/співвиконавцями корупційного правопорушення, а й організаторами.

Враховуючи викладене, інститут безоплатної приватизації стає поширеним інструментом для використання у діяльності приватних забудовників. Одною з найбільш відомих справ, яка є яскравим прикладом використання механізму безоплатної приватизації для виведення цінних земельних ресурсів, є низка судових проваджень щодо земель «Острів Жуків» – одного з найбільших заповідних об'єктів на території столиці.

ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ

Рішенням Київради від 02.12.1999 «Острів Жуків» був оголошений ландшафтним заказником місцевого значення. До складу заказника увійшов сам острів Жуків і вся ділянка правобережної заплави річки Дніпро від самого острова до південної межі Києва. У 2001 році біля південної околиці Києва (з боку Київської області) почався масовий гідронамив у заплаві Дніпра та будівництво елітного малоповерхового житла.

Надзвичайно велика вартість маєтків на суміжних із заказником землях «Конча-Заспа» швидко мотивувало початок забудови і «Острів Жуків». Адже заказник нічим не відрізняється від решти залишків заплави (лише адміністративною приналежністю до Києва, але це тільки робить його ще більш привабливим для забудови).

22.08.2007 Київська міська рада прийняла рішення «Про питання створення ландшафтного заказника «Жуків острів», яким його площа була обмежена з 1630 до 196 гектарів⁶⁷.

01 жовтня 2007 року Київська міська рада прийняла низку рішень про вилучення з заказника територій, які надалі були розподілені між двома десятками суб'єктів⁸. Зокрема, одним з таких суб'єктів був «Обслуговуючий кооператив житловий кооператив «ТЕХНОЛОГ», офіційно зареєстрований лише за декілька місяців до прийняття рішення Київської міської ради. Також частину земельних ділянок, розташованих в межах об'єкта природно-заповідного фонду – ландшафтного заказника місцевого значення, було передано ОКЖК «Котміст». Надалі земельні ділянки були передані до статутних капіталів товариств, на які було оформлено відповідні державні акти на право власності на земельні ділянки.

СХЕМА № 5

⁶ <http://kyiv.pravda.com.ua/columns/4edc7ef56afc6/>

⁷ <https://necu.org.ua/zhukivend/>

⁸ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/15117347;>

Зловживання правом безоплатного отримання земельних ділянок та «повторна приватизація»

В Україні відсутній офіційний єдиний реєстр громадян, які отримали у власність земельні ділянки за процедурою безоплатної приватизації. Відсутність прозорого контролю за безоплатною передачею земель у власність створює умови для розвитку корупційних та шахрайських схем, у яких у непоодиноких випадках беруть участь і посадові особи.

Згідно з попередніми результатами аудиту земельного банку, опублікованими Державною службою України з питань геодезії та картографії⁹, з середини 2013 року до 2020 року з державної в приватну власність через механізм безоплатної приватизації було виведено понад 700 тис. га землі.

Вразливість механізму безоплатної приватизації Держгеокадастр, серед іншого, пояснює відсутністю в системі реєстрації речових прав у Міністерства юстиції України і в системі Державного земельного кадастру верифікаторів первинного набувача земельної ділянки при безоплатній приватизації, що унеможлиблює синхронізацію відомостей про майно, а також потенційні випадки «подвійної приватизації».

Держгеокадастром було виявлено тисячі фактів «подвійної приватизації», яка є одною з основних корупційних схем процедури, у непоодиноких випадках – у дуже вигідних місцях, зокрема на територіях видобутку ільменіту, а також бурштину.

Крім того, аудит підтверджує ще й численні порушення щодо суб'єктів приватизації, наприклад, коли ділянку під ведення селянського господарства отримувала тримісячна дитина. Непоодинокими є випадки, коли громадянам навіть не було відомо, що вони скористалися своїм правом на 2 га землі десять разів, що є прикладом поширення шахрайських схем з підрубкою документів.

ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ

Кам'янець-Подільська місцева прокуратура в інтересах держави звернулася до суду з позовом проти Головного управління Держгеокадастру у Хмельницькій області. Так, наказом службової особи Головного управління Держгеокадастру у Хмельницькій області від 17.10.2017 затверджено документацію із землеустрою та надано у власність фізичної особи земельну ділянку площею 2 га (кадастровий номер 6822455800:03:003:0035) та передано її для ведення особистого селянського господарства. Надалі на підставі договору купівлі-продажу земельної ділянки від 25.10.2017 фізична особа вказану земельну ділянку продала ТзОВ «Форк», право власності ТзОВ «Форк» зареєстровано 25.10.2017.

⁹ <https://land.gov.ua/interviu-holovy-derzhheokadastru-romana-leshchenka-ekonomichnii-pravdi-chastyna-persha/>

На момент прийняття рішення особа вже використала своє право на безоплатне отримання у власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства в межах норм безоплатної передачі земельних ділянок для цього виду використання. Враховуючи це, суд визнав недійсним наказ Головного управління Держгеокадастру у Хмельницькій області, яким затверджено проект землеустрою та надано у власність земельну ділянку¹⁰.

СХЕМА № 6

Використання пільг учасників бойових дій на отримання земельних ділянок у корупційних схемах

Законодавством України передбачено систему пільг для учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, зокрема, це стосується і надання земельних ділянок.

Відповідно п. 14 ст. 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасникам бойових дій надається пільга на першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва.

Передача у власність земельних ділянок здійснюється у порядку, визначеному ст.118 Земельного кодексу України, за умови, що учасник бойових дій не скористався своїм правом на безоплатне отримання у власність земельної ділянки та надав відповідний документ, що посвідчує його участь в антитерористичній операції (посвідчення, довідка, наказ тощо).

Натомість пільги для учасників бойових дій, які мали б процедуру отримання земельної ділянки, також використовуються як інструмент для поширення корупційних практик.

Недобросовісні особи, які здебільшого залучаються підтримкою працівників органів місцевого самоврядування або самі працюють у відповідних органах влади, використовують соціальну вразливість учасників бойових дій або сімей загиблих воїнів антитерористичної операції задля виведення земельних активів. Наразі правоохоронні органи розслідують численні факти утворення організацій, які скуповували паспортні дані учасників бойових дій, і таким чином отримували у власність сотні гектарів земель державної власності.

ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ

Службові особи Головного управління Держгеокадастру Київській області з метою отримання неправомірної вигоди для себе створили та використовували злочинний механізм відчуження земель державної власності, який складається з декількох етапів. Перший – пошук та встановлення вільних земельних ділянок поза межами населених пунктів, які підлягають державній приватизації з тим чи

¹⁰ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81542302>

іншим цільовим призначенням (як правило, це землі для особистого селянського господарства). За вказаний процес відповідали керівники районних підрозділів Головного управління Держгеокадастру у Київській області, які безпосередньо займаються моніторингом вільних державних земель.

Наступний етап злочинної схеми полягав у пошуку та встановленні особистих відносин з особами, які за своїм правовим статусом мають право претендувати на приватизацію земельних ділянок (як правило, це особи до 45 років, які мають статус учасника АТО).

Службові особи Головного управління Держгеокадастру у Київській області за грошову винагороду (500 – 1000 дол США) отримували копії документів, які посвідчують особу, від учасників АТО (паспорт, ідентифікаційний код, посвідчення учасника бойових дій), а також згоду на представництво інтересів у відповідних органах державної влади на підставі довіреності.

Так, зокрема, земельна ділянка первинно належала ДП «Пуца–Водиця» та була виведена з балансу державного підприємства з метою подальшої приватизації. Надалі було підібрано 163 особи (за попередньою інформацією частина з них є учасниками АТО), які за дорученням звернулися на адресу Головного управління Держгеокадастру у Київській області (у червні поточного року) з клопотаннями про надання їм вказаних ділянок у власність, які були відразу погоджені, і відповідні накази про дозвіл на розроблення технічної документації підписані.

04.09.2019 ухвалою слідчого судді Дніпровського районного суду м. Києва було задоволено клопотання про арешт майна 163 земельних ділянок у рамках кримінального провадження, внесеного до Єдиного реєстру досудових розслідувань¹¹.

У результаті, замість додаткових гарантій соціального захисту, положення про першочергове отримання земельних ділянок учасниками бойових дій є інструментом для корупційних практик, а учасники бойових дій стають жертвами шахрайських схем.

ВИЯВЛЕНІ ПОРУШЕННЯ

Органами досудового розслідування ОСОБА_1 (учасник АТО) була обвинувачена за ч. 1 ст.190 КК України (незаконне заволодінні чужим майном - земельною ділянкою державної форми власності, шляхом обману).

Згідно з матеріалами розслідування, отримавши 16.11.2016 у власність земельну ділянку площею 0,25 га для ведення особистого селянського господарства за рахунок земель сільськогосподарського призначення комунальної власності Нижньосироватської сільської ради Сумського району Сумської області, ОСОБА_1,

¹¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84341777>

переслідуючи корисливі мотиви, шляхом обману працівників Головного управління Держгеокадастру у Сумській області, приховуючи від них факт одержання зазначеної земельної ділянки у використання, звернувся з письмовою заявою про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки орієнтовною площею 2,00 га у власність для ведення особистого селянського господарства, зазначивши неправдиві відомості, що раніше право на безкоштовну приватизацію земельної ділянки за цим цільовим призначенням згідно зі ст. ст.116, 118 Земельного кодексу України не використав.

Судом досліджено матеріали справи та встановлено таке.

До голови спілки учасників АТО звернувся директор ТОВ, який повідомив, що має намір відмовитись від користування земельною ділянкою та передати її Держгеокадастру для подальшого розподілення між учасниками АТО, а надалі, коли за його сприяння останні оформлять право власності на такі ділянки, він візьме у них ці ділянки в оренду. При цьому директор готовий був нести усі витрати, пов'язані з вказаними питаннями. Враховуючи такі обставини, були зібрані загальні збори військовослужбовців вказаної категорії та директор довів до учасників АТО свої наміри.

Після цього усім присутнім були надані бланки заяви. Ті присутні, хто бажав отримати земельні ділянки у власність, внесли особисті відомості до наданих бланків заяв та передали їх директору. ОСОБА_1 була серед присутніх на зборах, але чи писала заяву – він не пам'ятає. Через 2-3 тижні директор ТОВ попросив видати довіреності на оформлення документів, тому він роздрукував довіреності від імені усіх, хто подав заяву. А через деякий час він тільки передавав кожному із заявників – учасників АТО, у тому числі ОСОБИ_1, пакети документів, які містили: договір оренди земельної ділянки та витяги обтяжень.

Судом досліджено друкований текст заяви від імені ОСОБИ_1, в якому містилось прохання затвердити проєкт землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність (оренду) загальною площею 1,7950 га, для ведення особистого селянського господарства за рахунок земель сільськогосподарського призначення.

За результатами розгляду справи судом було встановлено, що ОСОБА_1 не підписувала вказану заяву і підстави для притягнення її до кримінальної відповідальності відсутні. На це рішення суду прокурором подано апеляційну скаргу¹².

¹² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91834240>

РЕЗЮМЕ НАЗК

Згідно із законом кожен громадянин України має право одержати безоплатно у власність від держави або територіальної громади до 6 земельних ділянок в будь-якому куточку України. Але на противагу іншим суб'єктивним правам громадян України, право безоплатної приватизації у повній мірі не забезпечене ані ефективними правовими механізмами обов'язкової реалізації, ані достатньою кількістю земель, що можуть бути перерозподілені.

Натомість інститут безоплатної приватизації земель став інструментом для поширення корупційних практик та тіньового перерозподілу цінних державних та комунальних земель. На практиці безоплатна приватизація стає джерелом нерівного перерозподілу земельних ресурсів, а значна кількість можливостей для шахрайства та корупційних зловживань призводить до порушення прав громадян.

Згідно з попередніми результатами¹³ аудиту Держгеокадастру із середини 2013 року до 2020 року з державної в приватну власність через механізм безоплатної приватизації було виведено понад 700 тис. га землі, що перевищує площу низки європейських країн¹⁴. Наразі на балансі держави відсутні понад 5 млн га земельного банку, а власники земельних ділянок стануть відомі лише після оцифрування паперових даних.

Зазначені вище обставини зумовлюють потребу у швидкій зміні організаційно-правових принципів розпорядження землями державної власності.

Нагальність цієї потреби також обумовлена тим, що у 2021 році завершується дія мораторію на продаж ділянок сільськогосподарського призначення та очікується відкриття ринку землі. Дія мораторію не розповсюджується на ділянки, видані за процедурою безоплатної приватизації, тож можливість безоплатно отримати землю від держави призводить до викривлення ринкової моделі відносин, що може нівелювати дію об'єктивних економічних законів та значно зменшити вартість землі, а отже, і надходження до бюджетів.

Проведення аудиту, обмеження повноважень Держгеокадастру, оцифрування даних щодо громадян, які отримали безоплатно земельні ділянки, можуть лише мінімізувати кількість корупційних зловживань та шахрайських практик.

Проте навіть запровадження інструментів, які б частково могли вплинути на джерела корупції при процедурі проведення безоплатної приватизації, не дадуть суттєвого результату, адже корупційні ризики, які виникають разом з повноваженнями посадових осіб безоплатно надавати активи держави у власність третім особам, неможливо усунути.

¹³ <https://land.gov.ua/interviu-holovy-derzhheokadastru-romana-leshchenka-ekonomichnii-pravdi-chastyna-persha/>

¹⁴ До прикладу, загальна площа Ліхтенштейну, Мальти, Ватикану, Сан-Марино, Монако, Андорри та Люксембургу становить всього 359 тис. га.

Єдиним дієвим запобіжником корупційно вразливої норми Земельного кодексу України є скасування безоплатної приватизації та запровадження інших форм державної підтримки для незахищених верств населення. Експертним середовищем наразі розроблена низка можливих механізмів трансформації цієї процедури.

До прикладу, експерти Асоціації «Земельна спілка України» розробили рекомендації¹⁵ щодо підвищення прозорості та протидії корупції у галузі земельних відносин, в яких запропонували радикально реформувати процедуру безоплатної приватизації земельних ділянок державної та комунальної власності, замінивши її іншими формами державного сприяння соціально-незахищеним верствам населення. Із запропонованих моделей варта уваги ідея замінити право на безоплатне отримання ділянки певної площі правом на одноразову фіксовану знижку:

«Розмір такої знижки слід визначити на основі середньої ринкової вартості земельних ділянок, що приватизуються безоплатно. Таким чином, у сільській місцевості розмір такої знижки, можливо, дасть змогу компенсувати усю вартість земельної ділянки, у той час як у містах із дорогою нерухомістю процедура безоплатної приватизації вже не буде використовуватися для тіньового перерозподілу земель, оскільки знижка компенсуватиме лише незначну частину вартості ділянки. Для окремих категорій населення (наприклад, військовослужбовців та членів сімей загиблих військовослужбовців) таку знижку можна встановити у подвійному або трикратному розмірі».

Враховуючи викладене, подолання найбільш масштабного корупційного механізму у сфері земельних відносин потребує швидкого старту публічного діалогу щодо трансформації інституту безоплатної приватизації.

Одним з важливих складових процесу закриття «корупційної прогалини» є обов'язкове оцифрування і оприлюднення інформації про отримані безоплатно земельні ділянки, а також суб'єктів приватизації, проведення прозорого та повного аудиту документації про відчуження комунальної та державної землі та передача виявлених фактів порушення процедури до правоохоронних органів для розслідування виявлених порушень. Також необхідно провести і оприлюднити комплексний аналіз втрат земельних активів, враховуючи їх реальну вартість, та справжніх вигодонабувачів, що має сприяти зменшенню толерантності до корупції у сфері земельних відносин.

¹⁵ <https://www.ucci.org.ua/uploads/files/58fdf18fa7497.pdf>

