



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

NATIONAL AGENCY
ON CORRUPTION PREVENTION

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЇ

СХЕМИ ТІНЬОВОГО ОБІГУ ЗЕМЛІ В УМОВАХ МОРАТОРІЮ:

АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД

**КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ
ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

ДЕПАРТАМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІЇ
ГРУДЕНЬ 2020

Відлік земельної реформи в Україні починається з 90-х років, а саме з розпаювання земель державної власності, що були в користуванні колгоспів та радгоспів. Разом з тим, обґрунтовуючи це необхідністю попередити концентрацію землі в руках декількох магнатів та унеможливити зубожіння невеликих фермерських господарств, з 2001 року в Україні на законодавчому рівні було запроваджено мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, який відтоді став предметом активної дискусії як на загальнодержавному політичному рівні, так і в колі фахового експертного середовища та громадськості.

Згодом за період дії мораторію державою будуть поетапно впроваджені вебресурси електронних послуг Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (е-системи Державного земельного кадастру), реєстрації речових прав на нерухоме майно, актів громадського стану тощо, що дасть змогу певною мірою забезпечити публічність та відкритість інформації про розпорядження землями та частково обмежити рейдерські практики.

Водночас ці заходи демонструють низьку ефективність у запобіганні системної корупції у сфері земельних відносин. Поширення практик незаконного збагачення посадових осіб завдяки корупційним схемам з використанням земель державної та комунальної власності доводять безліч фактів, виявлених правоохоронними органами.

Одним із чинників, які впливають на поширення корупційних практик у земельній сфері, є, серед іншого, безпосередня дія мораторію – встановленої законом тимчасової заборони на здійснення купівлі, продажу, відчуження в інший спосіб земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності.

Відсутність правового регулювання ринкових відносин та можливості законним шляхом реалізувати своє право на набуття або відчуження земельної ділянки створює умови для виникнення та використання корупційних механізмів. Це спричиняє підвищенню рівня корупції в органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, які мають у користуванні землі державної та комунальної власності, а також територіальних відділеннях органу центральної виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері земельних відносин.

Реалізація схеми з незаконного відчуження або використання земель сільськогосподарського призначення неможлива без участі посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Враховуючи викладене, далі розглянемо типові корупційні схеми тіньового обігу земель в умовах мораторію.

МОРАТОРІЙ НА ПРОДАЖ

ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: ОСНОВИ

Мораторій в Україні було введено шляхом прийняття Закону України від 18 січня 2001 року № 2242-III, який забороняв до прийняття нового Земельного кодексу України відчуження земельних часток (паїв), окрім випадків спадкування та вилучення для суспільних потреб.

25 жовтня 2001 року було прийнято новий Земельний кодекс України. Він набрав чинності 1 січня 2002 року. Стаття 15 Перехідних положень нового Земельного кодексу України передбачала, що до 1 січня 2005 року громадяни та недержавні юридичні особи не могли продавати або іншим способом відчужувати право власності на дві категорії земель, якими вони володіли: (i) ділянки, виділені для ведення фермерського господарства або іншого товарного сільськогосподарського виробництва та (ii) земельні частки (паї). Дія заборони не поширювалась на міну, випадки спадкування та вилучення земель для суспільних потреб.

Після цього Верховна Рада України з десятків разів вносила зміни до правового режиму мораторію, продовжуючи його дію, а заборона на відчуження землі стала предметом активної суспільно-політичної дискусії.

Важливе значення для трансформації сфери земельних відносин в Україні мало рішення Європейського суду з прав людини у справі «Зеленчук і Цицюра проти України» (*Case of Zelenchuk and Tsytsyura v. Ukraine, applications nos. 846/16 and 1075/16*), оприлюднене 22 травня 2018 року.

Так, згідно з позицією Уряду України у цій справі ціль мораторію полягала в захисті продовольчої та національної безпеки. При введенні землі в обіг виникав ризик створення умов для концентрації землі в руках декількох магнатів або «іноземних та ворожих сил» в обмін на частку її реальної вартості, її виходу із сільськогосподарського виробництва та зубожіння фермерів. Уряд вважав, що реальність цих ризиків була продемонстрована досвідом короткого періоду часу на початку 2000-х років, коли був дозволений вільний обіг земельних часток (паїв), і частки (паї) були масово скуплені за низькими цінами.

За результатами розгляду Європейський суд з прав людини визнав земельний мораторій порушенням права людини розпоряджатися своєю власністю, гарантованого статтею 1 Протоколу до Європейської конвенції про захист прав людини, а також статтею 41 Конституції України, за відсутності дієвого ринку землі сільськогосподарського призначення.

Наразі за розрахунками експертів під дію мораторію підпадають 66% всієї території країни¹, але попри те, що мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення закріплений на законодавчому рівні, насправді ринок сільськогосподарських земель існує, проте знаходиться в тіні.

В Україні існує багато можливостей стати власником землі або обробляти її в обхід закону, які використовуються як окремими фермерами, так і агрохолдингами. Жодна з цих схем не може бути реалізована без участі посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, а тому мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення стає одним із чинників, який сприяє поширенню корупційних практик.

31 березня 2020 року Верховною Радою України у другому читанні прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», який скасовує мораторій на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення з 1 липня 2021 року.

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ:

- до 1 січня 2024 року купувати землю зможуть тільки фізичні особи – громадяни України;
- допуск іноземців до купівлі землі на території України буде можливим лише після прийняття відповідного рішення на загальнонаціональному референдумі;
- землі с/г призначення державної та комунальної власності продаватися не будуть;
- продаж землі в одні руки в перші два роки після запуску земельної реформи обмежений площею 100 га;
- з 1 січня 2024 року купувати землю дозволять українським юридичним особам в концентрації не більше ніж 10 тис. га;
- розрахунок за покупку ділянок відбуватиметься тільки в безготівковій формі;
- банки можуть бути власниками земельних ділянок у межах стягнення застави; такі ділянки повинні бути відчужені на торгах протягом двох років;
- юридичним особам, учасниками яких є громадяни держави-агресора, фізичним особам, щодо яких застосовані санкції, забороняється купувати землю навіть за умови проведення референдуму;
- іноземним громадянам забороняється купівля земельних ділянок у 50 кілометровій зоні від державного кордону України, незалежно від рішення референдуму;
- ціна продажу ділянок с/г призначення не може бути нижчою від їхньої нормативної грошової оцінки; така норма діятиме до 1 січня 2030 року.

¹ <https://voxukraine.org/uk/yak-zemelnij-moratorij-zrobiv-ukrayinsku-ekonomiku-krihkoyu-i-vrazlivoyu-rezultati-doslidzhennya/>

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ ПРО ВИЗНАННЯ НЕКОНСТИТУЦІЙНИМ ЗАКОНУ ПРО РИНОК ЗЕМЛІ

У травні 2020 року на розгляд Конституційного Суду України надійшло [подання²](#) про визнання неконституційним закону про ринок землі, яке підписали 48 народних депутатів. Зокрема, у поданні депутати просять визнати такою, що не відповідає Конституції України, низку положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», який запускає земельний ринок та припиняє дію мораторію.

Крім того, ще наприкінці 2019 року 46 народних депутатів України направили до Конституційного Суду України [подання³](#) щодо офіційного тлумачення положень першого речення частини першої статті 13 та частини першої статті 14 Конституції України, які визнають землю основним національним багатством України, що перебуває під особливою охороною держави.

Конституційний Суд України 2 і 5-го листопада у закритому засіданні розглядав депутатське подання про тлумачення положень статей 13 та 14 Конституції України, які стосуються землі, водночас станом на момент підготовки цього аналітичного огляду рішення у цій справі так і не прийнято.

Натомість одним із суддів Конституційного Суду у засобах масової інформації було опубліковано заяву і проект рішення, взятий судом за основу в рамках справи про тлумачення статей Конституції України ⁴, який спричинив активне обговорення громадянської спільноти, адже офіційне тлумачення цих статей Конституційним Судом України потенційно може вплинути на прийнятий Верховною Радою України у березні закон про запуск ринку землі.

ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ: ІСТОРІЯ ТІНЬОВОГО РИНКУ

Сьогодні регулювання земельних відносин в Україні потребує нової організаційно-правової моделі, адже мораторій на продаж землі є вигідним для тих посадових осіб, які отримують неправомірну вигоду, використовуючи інструменти для незаконного відчуження та передачі прав на землю, а також для тих аграріїв, які користуються можливістю отримувати земельні ділянки за безцінь в обхід законів відкритого ринку землі.

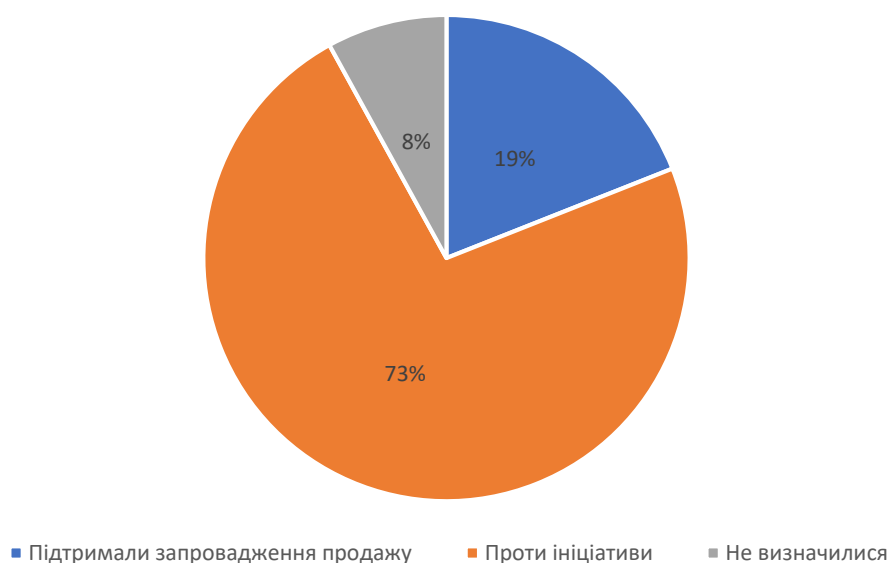
² http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_169.pdf

³ http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_6992.pdf

⁴ <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/zemelna-reforma-suddja-ksu-zvernuvsja-do-ukrajintsiv-ta-pokazav-proekt-rishennja-shchodo-tlumachennja-statej-konstitutsiji.html>

Зазначені обставини зумовляють існування великої кількості лобістів мораторію, які активно поширюють думку в суспільстві, що відкриття ринку землі призведе до збагачення великих агрохолдингів та втрати земель фермерами. Це призвело до того, що значна кількість населення України не підтримує відкриття ринку землі попри те, що дія мораторію обмежує гарантовані права людини на розпорядження своїм майном. Згідно з [результатами](#) опитування соціологічної групи «Рейтинг»⁵, результати якого були опубліковані наприкінці 2019 року, 73% опитаних виступають проти ініціативи запровадження продажу земель сільськогосподарського призначення. Третина опитаних проголосували проти запровадження ринку землі через думку, що власники паїв можуть бути обмануті при продажу землі, а 23% вбачають загрозу в тому, що зняття мораторію уможливить скуповування землі олігархами.

Результати опитування 2019 року



На противагу зазначеному відсутність відкритого ринку та прозорих процедур розпорядження землями створює умови для поширення тіньового виводу земель з державної власності, а також їх незаконного використання.

Відповідними корупційними схемами щодо передачі у власність та користування активно користуються і великі агрохолдинги.

Серед 46 народних депутатів України, які підписали подання до Конституційного Суду України з проханням розтлумачити положення Конституції України, є також особи, які особисто (чи через близьких осіб) володіють підприємствами, які займаються сільськогосподарською діяльністю, і мають у власності або користуванні чималий земельний банк.

⁵ http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_vnedreniyu_prodazhi_zemli.html?fbclid=IwAR2b-W80wQ47POdWgBhF91tkQVdRNbYyXSqz8DgN1032D_Deht9MZ0I0LZg

Одним з найбільших таких власників земельних активів є народний депутат Сергій Лабазюк, який разом зі своїм братом Петром Лабазюком є кінцевими бенефіціарним власником (контролером) підприємств агросектору, що входять в групу компаній «Вітагро», яка має в своєму користуванні більше ніж 60 тисяч га землі у Хмельницькій, Тернопільській та Рівненській областях. Загалом у групу входять понад півтора десятка підприємств.

Серед агрокомпаній у власності депутатів, які звернулися до Конституційного Суду України, є й підприємства, які фігурують у кримінальних провадженнях, що розслідуються правоохоронними органами по факту корупційних схем з державними земельними активами.

Зокрема, Сергій Тарута є одним із народних депутатів, який підписав подання до Конституційного Суду щодо тлумачення положень Конституції України про землю. Донька Сергія Тарути є кінцевим бенефіціарним власником кіпріотської компанії «Мілтора Холдінгз Лімітед», яка є засновником та володіє низкою вітчизняних аграрних підприємств. Одна з таких компаній, ТОВ «Торговий дім «Украгропром», яке у лютому 2012 року, після відповідного [розпорядження](#) Кабінету Міністрів України⁶, отримало понад 110 тис га землі господарств Національної академії аграрних наук (далі - НААН).

Наразі ГУ Національної поліції в Рівненській області здійснює досудове розслідування у [кримінальних провадженнях](#)⁷, які пов'язані зі злочинними діями керівників державних підприємств, підпорядкованих НААН, які умисно підписували угоди, завідомо знаючи про неможливість виконання їх умов, з метою створення штучної кредиторської заборгованості перед ТОВ «ТД «Украгропром».

За версією слідства державні підприємства здійснювали фінансово-господарські операції з ознаками фіктивності, що в результаті призвело до зайвих витрат, недоотримання доходів та значного зростання кредиторської заборгованості. У червні 2014 Кабінет Міністрів України скасував попереднє розпорядження, чим повернув понад сотню тисяч гектар у власність державних підприємств НААН.

За часи існування мораторію на продаж сільськогосподарських земель однією з найбільш поширених схем також стала передача державних земель фізичним особам в оренду без аукціонів на 49 років.

Так, положення другої частини 134 статті Земельного кодексу України давало змогу передавати землі державної власності під ведення фермерського господарства, яким користувались аграрії для формування своїх земельних банків. У більшості випадків фермерські господарства не створювались, а отриману фізичними особами землю передавали в суборенду великому агрохолдингу. Державна служба України з

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2012-%D1%80/paran3#n3>

⁷ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79824865>

питань геодезії, картографії та кадастру не проводила облік таких земель, тож поррахувати точну кількість збитків неможливо.

Водночас за оцінками експертів з 2013 року по 2016 рік за цією схемою було виділено близько 2 млн га сільськогосподарської землі⁸. Близько половини з них опинилось у земельному банку аграрних компаній. У 2016 році Верховна Рада України прийняла зміни до Земельного кодексу України, чим припинила дію цього положення. Попри ліквідацію декількох тіньових схем обігу земель сільськогосподарського призначення, в умовах продовження мораторію, а отже відсутності врегульованої правової моделі відчуження та набуття у власність сільськогосподарських земель, інші корупційні практики активно поширюватимуться.

Так, станом на 16 квітня 2020 року в роботі детективів Національного антикорупційного бюро України⁹ перебувало понад 30 кримінальних проваджень за фактами корупційних правопорушень, пов'язаних із незаконним привласненням землі. Понад 15 таких епізодів, якими державним інтересам завдано більше ніж 76 млн грн шкоди, було передано до суду. Об'єктом викритих схем стали понад 760 га землі.

Надалі розглянемо деякі з таких типових корупційних інструментів для тіньового обігу земель.

СХЕМА ТІНЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ № 1 **Самовільне зайняття земель державної та комунальної власності** **«за згоди» посадових осіб**

Однією з найбільш поширених форм тіньового використання земельного активу держави є самовільне зайняття земельних ділянок. Особа при цьому, без жодних правових на те підстав, займає земельну ділянку та протиправно використовує її задля власної вигоди, що призводить до зменшення надходження бюджетних коштів за користування земельними ділянками державної або комунальної власності – вагомої складової бюджету держави та територіальних громад.

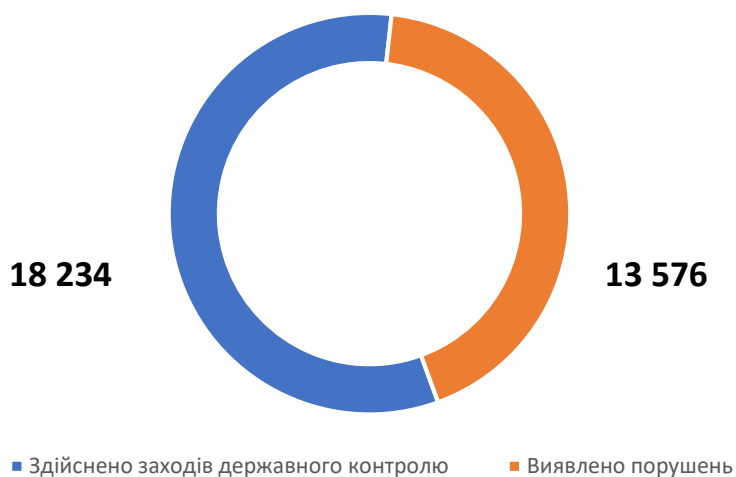
Стаття 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначає, що самовільне зайняття земельної ділянки – це будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними.

⁸ <https://agropolit.com/blog/301-sim-shem-vikoristannya-derjzemel-agrokompaniyami-v-umovah-tinovogo-rinku-zemli>

⁹ <https://nabu.gov.ua/novyny/rozsliduvannya-nabu-zemelnoyi-korupciyi-30-sprav-u-roboti-15-u-sudi>

Так, у період з 3 січня по 23 жовтня 2020 року Управліннями з контролю за використанням та охороною земель, які діють у складі Головних управлінь Держгеокадастру в областях, здійснено 18 234 заходи державного нагляду за використанням та охороною земель¹⁰ та виявлено 13 576 порушень земельного законодавства, серед них і самовільне зайняття земельних ділянок. Тільки за фактами, які виявлені Держгеокадастром, заподіяна шкода внаслідок порушень становить 66,97 млн гривень.

Результати здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у період з 3 січня по 23 жовтня 2020 року



Чинним українським законодавством за самовільне зайняття земельної ділянки передбачена адміністративна і кримінальна відповідальність.

Так, самовільне зайняття земельної ділянки є адміністративним правопорушенням, передбаченим статтею 53-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Його вчинення тягне за собою накладення штрафу на громадян від десяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 170 до 850 грн) і на посадових осіб – від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 340 до 1700 гривень).

Необґрунтовано низький розмір штрафів за це адміністративне правопорушення є одним з факторів, який створює умови для поширення протиправних практик, оскільки потенційна вигода від самовільного зайняття земельної ділянки значно

¹⁰ <https://www.kmu.gov.ua/news/rezultati-zdijsnennya-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-vikoristannya-ta-ohoroni-zemel-27-10-20>
<https://land.gov.ua/interviu-holovy-derzhheokadastru-romana-leshchenka-ekonomichnii-pravdi-chastyna-persha/>

перевищує тяжкість наслідків застосування до відповідальних осіб заходів адміністративного стягнення.

Також статтю 197-1 Кримінального кодексу України встановлена кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику. За вчинення такого злочину встановлене кримінальне покарання у вигляді штрафу від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 3400 до 5100 грн) або арешту на строк до шести місяців.

За інформацією Верховного Суду, лише протягом 2018-2019 років за незаконне захоплення земельних ділянок засуджено 109 осіб¹¹.

Але уніфікована судова практика щодо кримінально-правової оцінки самозахоплення земель дотепер відсутня, що має низку негативних наслідків, зокрема створює можливості для уникнення правопорушниками кримінальної відповідальності за скоєні ними злочини, та втрати бюджету через відсутність належної оцінки завданої для держави шкоди.

Згідно з практикою застосування статті 197-1 Кримінального кодексу України в непоодиноких випадках особи, які обвинувачуються у скоєнні злочину, виправдовують свої вчинки усними домовленостями, а інколи — й усними проханнями посадових осіб органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, державних підприємств та установ, у розпорядженні яких знаходяться певні земельні ділянки.

Відповідні усні домовленості є, вочевидь, протиправним механізмом для отримання неправомірної вигоди посадовими особами. Слід враховувати, що у всіх проаналізованих випадках посадові особи під час розгляду справи заперечували надання відповідних погоджень або вказівок, що ускладнює доведення вини учасників, а тому в непоодиноких випадках такі провадження не завершуються обвинувальним вирокком.

ІСТОРИЯ 1

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/68923414>

Протягом березня-травня 2016 року ОСОБА_2, діючи умисно та достовірно усвідомлюючи відсутність у нього законних підстав на використання земельної ділянки, маючи прямий умисел, спрямований на самовільне зайняття земельної ділянки, діючи з метою отримання прибутку від збору сільськогосподарської продукції, самовільно, без наявності будь-яких правовстановлюючих документів, зайняла земельну ділянку загальною площею 15,7475 га, яка перебуває в користуванні Комунальної установи «Обласна туберкульозна лікарня» Запорізької обласної ради.

¹¹ <http://pd.onu.edu.ua/article/view/212978>

Допитана в судовому засіданні обвинувачений ОСОБА_2 свою вину у пред'явленому обвинуваченні не визнала, та пояснила, що на початку 2016 року звернулася до головного лікаря комунальної установи з проханням надати дозвіл на обробку земельної ділянки, яка розташована поблизу вказаного закладу охорони здоров'я та має площу приблизно 18 гектарів. На її прохання головний лікар комунальної установи відповіла згодою, тож у травні 2016 року вона засіяла ділянку соняшником.

Висновком експерта (судово-економічна експертиза) № 48/11.2 від 09 березня 2017 року з додатками встановлено, що документально підтверджується розмір шкоди в сумі 199 250,28 грн, яка заподіяна внаслідок самовільного зайняття ОСОБОЮ_2 земельної ділянки.

Рішенням суду першої інстанції ОСОБА_2 була визнана винною у вчиненні злочину, передбаченого частиною першою статті 197-1 Кримінального кодексу України. Верховний Суд, розглядаючи справу, підтвердив, що ОСОБА_1 користувалася земельною ділянкою на підставі усної згоди головного лікаря комунальної установи та голови сільської ради. Водночас визнав, що суд не вжив усіх передбачених законом заходів для встановлення наявності чи відсутності усіх елементів складу злочину в діянні, інкримінованому ОСОБИ_1, та призначив новий розгляд у суді першої інстанції.

Цей випадок підтверджує недосконалість правового механізму притягнення до відповідальності винних осіб, зокрема і посадових осіб публічних суб'єктів, які здійснюють розпорядження землями, у разі поширення корупційної практики із «надання згоди» на самовільне захоплення земельної ділянки.

ІСТОРИЯ 2

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/78293103>

Співробітники Служби безпеки України та Національного антикорупційного бюро України під процесуальним керівництвом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури затримали на хабарі заступника керівника прокуратури Вінницької області.

Посадова особа вимагала 6 тис. доларів США за вирішення питання стосовно закриття кримінального провадження щодо самовільного захоплення фермерським господарством 50 га земель сільськогосподарського призначення в одному із районів Вінниччини.

Вироком суду було затверджено угоду про визнання винуватості між прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Генеральної прокуратури України та обвинуваченим.

Посадова особа була визнана винною у вчиненні злочину, передбаченого частиною другою статті 369-2 Кримінального кодексу України. Наразі триває апеляційне провадження, порушене за апеляційною скаргою іншого учасника провадження.

СХЕМА ТІНЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ № 2

Укладання договорів про спільну діяльність для користування земельними ділянками державної та комунальної власності

Інструментом для тіньового використання земель сільськогосподарського призначення є укладання договорів про спільну діяльність, що є поширеною практикою для підприємств державної та комунальної власності.

Так, зокрема, згідно з положеннями статті 92 Земельного кодексу України право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності набувають *підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності*. За інформацією¹² Держгеокадастру, понад 757 тисяч га земель сільськогосподарського призначення наразі перебувають на праві постійного користування таких суб'єктів.



Ці суб'єкти не можуть на власний розсуд передати іншій особі отриману ними земельну ділянку, оскільки право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) та для забудови (суперфіцій) виникає на підставі договору між власником земельної ділянки та особою, яка виявила бажання

¹² <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/10/20/666422/>

користуватися цією земельною ділянкою для таких потреб (стаття 102-1 Земельного кодексу України).

На цьому наголошував і Конституційний Суд України в рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками (№ 1-17/2005):

Власники землі та орендарі разом із повноваженнями щодо володіння та користування наділяються і повноваженнями щодо розпорядження земельними ділянками (орендарі — в частині передачі земель у суборенду за згодою власника). Натомість постійні користувачі такої можливості позбавлені.

Натомість поширеною практикою серед підприємств, установ та організацій, що належать до державної та комунальної власності, є укладення договорів про спільну діяльність. Цей вид договору передбачений Цивільним кодексом України, зокрема статтями 1132 - 1143, а також статтею 176 Господарського кодексу України, яка передбачає право суб'єктів господарювання разом здійснювати господарську діяльність для досягнення спільної мети, без утворення єдиного суб'єкта господарювання.

Саме законодавчою можливістю укласти договір про спільну діяльність, попри мораторій на продаж сільськогосподарських земель, і користуються недоброчесні посадові особи, що сприяє розвитку тіньового обробітку земельних ділянок, які перебувають у розпорядженні державних підприємств, установ та комунальних закладів.

Правова невизначеність порядку укладення таких договорів полягає в тому, що на законодавчому рівні не врегульована процедура вибору суб'єкта, який буде використовувати ділянку, тож рішення про надання землі для обробітку залежить виключно від відповідної посадової особи, яка на власний розсуд розпоряджається земельним активом.

Це створює корупційний механізм, у ході реалізації якого за отримання неправомірної вигоди уповноважена особа користувача земельної ділянки укладає договір про сумісну діяльність із суб'єктом господарювання.

Інформація про укладені спільні договори та земельні активи державних підприємств, які є предметом таких договорів, не міститься у жодному реєстрі, тож перевірити, хто саме обробляє землі та на яких умовах неможливо. Так звані «договори про спільну діяльність», у непоодиноких випадках взагалі не передбачають отримання будь-якого доходу тій установі або підприємству, яке володіє земельними ділянками, оскільки важко проконтролювати, хто обробляє ділянку.

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/82082221>

Між Державним підприємством «Конярство України» та ТОВ «Агрогрупа Деметра» укладено договір про спільний обробіток земельної ділянки, відповідно до яких ДП «Конярство України» та ТОВ «Агрогрупа Деметра» зобов'язалися шляхом об'єднання і використання власного або залученого майна з метою отримання прибутку, спільно обробляти земельні ділянки сільськогосподарського призначення загальною площею 2 997,8 га. Вказаним договором визначено розподіл отриманого внаслідок цієї діяльності прибутку по 50 %.

До договору було додано лист Міністерства аграрної політики та продовольства України про погодження укладання договору про спільний обробіток земельної ділянки, легітимність походження якого ставиться слідством під сумнів.

Слідством встановлено, що вказаний договір укладено з порушенням вимог статті 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», відповідно до якої Кабінет Міністрів України є суб'єктом управління, що визначає об'єкти управління державної власності, стосовно яких виконує функції з управління, а також об'єкти управління державної власності, повноваження з управління якими передаються іншим суб'єктам, визначеним цим Законом. Здійснюючи управління суб'єктами державної власності, Кабінет Міністрів України визначає порядок укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50% договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном.

У ході проведення досудового розслідування встановлено, що внаслідок приховування отриманого прибутку ТОВ «Агрогрупа Деметра» сплачувала визначені в договорі фіксовані суми грошових коштів та безповоротну фінансову допомогу, які є значно нижчими ніж 50% від реально отриманого прибутку, чим завдало збитки державному підприємству. Досудове розслідування у кримінальному провадженні триває.

СХЕМА ТІНЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ № 3

Використання безоплатної приватизації як корупційного інструменту для отримання неправомірної вигоди

Дія мораторію не поширюється на ділянки, які передаються у власність громадянам за процедурою безоплатної приватизації, яка стала одним із найбільших джерел корупції у сфері земельних відносин та використовується для тіньового перерозподілу цінних державних та комунальних земель.

Так, Земельний кодекс України встановлює право кожного громадянина отримати безоплатно земельну ділянку державної або комунальної власності. Згідно зі статтею 121 Земельного кодексу України громадяни України мають право на

безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної та комунальної власності у розмірі не більше ніж:

- 2 гектари 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 земельного активу між населенням та покращення добробуту громадян за допомогою цього інституту є насправді лише теоретичними.

Відсутність прозорості процедури відведення земельних ділянок створює корупційні ризики майже на всіх етапах організації відведення земельних ділянок, а тому в результаті найбільшим вигодонабувачем від безоплатної приватизації є недобросовісні посадові особи, які за допомогою корупційних та шахрайських схем виводять земельні активи.

Згідно з попередніми [результатами](#)¹³ аудиту Держгеокадастру із середини 2013 року до 2020 року з державної у приватну власність через механізм безоплатної приватизації було виведено понад 700 тис. га землі, що перевищує площу низки європейських країн. Наразі на балансі держави відсутні понад 5 млн га земельного банку, а власники земельних ділянок стануть відомі лише після оцифрування паперових даних. Крім того, попри десятиліття існування системи безоплатної приватизації, не існує жодного реєстру громадян України, які отримали згідно з цією процедурою земельні ділянки. Тож відсутність прозорого контролю за виведенням державних земельних активів породжує безліч шахрайських та корупційних схем (*Детальніше про корупційні ризики безоплатної приватизації читайте у аналітичному огляді: [Корупційні ризики у процедурі безоплатної приватизації: аналітичний огляд](#)*).

ІСТОРІЯ 4

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/91646401>

ОСОБА_1 є виконуючим обов'язки старости селищної ради у Сумській області. У вересні 2016 року один із жителів місцевості здійснив самовільне зайняття земельної ділянки, яка перебувала у комунальній власності, загальною площею 3,8709 га, маючи на меті надалі отримати її у власність.

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

Дізнавшись про зайняття зазначеної земельної ділянки без правовстановлюючих документів та наміри особи надалі оформити право власності, у червні 2018 року у старости селищної ради виник умисел на одержання неправомірної вигоди.

Реалізуючи свій злочинний умисел, староста у червні 2018 року висловив фізичній особі прохання про надання йому неправомірної вигоди у вигляді грошових коштів за незаконне використання впродовж 2017-2018 років самовільно зайнятої земельної ділянки, а також сприяння йому надалі в отриманні цієї земельної ділянки у приватну власність.

Фізична особа погодилась на вказану пропозицію, розуміючи, що в разі невиконання прохання староста може повідомити правоохоронні або контролюючі органи про самовільне зайняття ним земельної ділянки.

За результатами розгляду справи староста був визнаний судом винним у пред`явленому обвинуваченні за частиною першою статті 368 Кримінального кодексу України.

