**Підрозділ 2.5. Будівництво, земельні відносини та інфраструктура**

**Проблема 2.5.1**

Протягом останніх кількох років у країні відбулися значні зміни, пов’язані із забезпеченням прозорості інформації у сфері містобудування та землеустрою, а також цифровізацією (переведення в електронну форму) послуг у сфері будівництва, що однозначно позитивно вплинуло на рівень відкритості інформації, а у багатьох випадках усунуло можливість безпосередньої взаємодії заявника із посадовими особами при наданні послуг, спростило отримання послуг та зменшило витрати часу як заявників, так і органів публічної влади.

Публічність інформації про подані заявки для отримання документів, що дають право на виконання будівельних робіт, прозорий рух цих документів, можливість ознайомлення з підставами відмови чи отримати інформацію про видані документи – усе це забезпечує не лише можливість громадського контролю, а й новий рівень підзвітності органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду та уповноважених органів архітектури. В експертному середовищі підтримується думка, що саме відкритий розгляд питання видачі дозволів у будівництві, онлайн трансляції засідань, відеозаписи у відкритому доступі на сайті зведуть до нуля необґрунтовані відмови[[1]](#footnote-1).

**1.** Водночас запровадження *Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва* не завершено в заплановані строки, а також реалізація роботи цієї системи, попри позитивні досягнення, має й свої недоліки. Так, не весь функціонал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва було реалізовано, що впливає на коректність роботи системи та зумовлює неможливість автоматизації багатьох процесів, які цього нагально потребують для ліквідації корупційної складової .

Варто зазначити, що мінімізувати безпосередню взаємодію із особою, відповідальною за прийняття рішення, не означає усунути корупційну складову, а саме лише оприлюднення рішень не буде дієвим без інших запобіжників. Зокрема, для забезпечення належного громадського контролю та публічності надання послуг не реалізовано можливість ознайомитися з документами, на підставі яких було прийнято те чи інше рішення. Також незабезпечення доступу до повних матеріалів містобудівної документації, історико-архітектурних опорних планів, науково-проектної документації про затвердження меж і режимів використання історичних ареалів населених місць та меж і режимів використання зон охорони об’єктів культурної спадщини, екологічні, інженерно-геологічні умови тощо не дає можливості оцінити рішення посадової особи з точки зору обґрунтованості прийнятого ним/нею рішення саме через брак зазначеної інформації та неможливість її врахування.

Саме тому у ***Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки зазначається*** *не лише про необхідність* реалізації всього передбаченого функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, а й створення та наповнення всією необхідною інформацією Єдиного електронного містобудівного кадастру, складовою якого і є Єдина державна електронна система у сфері будівництва відповідно до закону[[2]](#footnote-2).

**2.** Проте і при запровадженні нового функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва важливою є необхідність роботи системи виключно у відповідності до вимог чинних законів (а не в розріз із ними), забезпечення коректної та безперебійної роботи системи та сервісів, та убезпечення даних від незаконного поширення та незаконного доступ до них. Зокрема, неприпустимим є фактичне надання засобами Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва можливості органам архітектурно-будівельного контролю та нагляду вчиняти ті дії, які не передбачені законом. Прикладом цього є можливість повернення через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва на доопрацювання таких документів, як повідомлення про початок виконання підготовчих/будівельних робіт, хоча така можливість не передбачена законом[[3]](#footnote-3). Про цю проблему зазначалося як Комісією ВРУ з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду у своїх Звітах, так і у дорученні в.о. Голови Державної архітектурно-будівельної інспекції України [[4]](#footnote-4), де було визнано, що повернення на доопрацювання повідомлень про початок виконання підготовчих та будівельних порушує норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Попри це, при реалізації функціоналу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва була закладена технічна можливість повернення на доопрацювання повідомлень, поданих через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва. При цьому це питання стосується не стільки доцільності повернення повідомлень у тих чи інших випадках, а полягає в тому, що Єдина державна електронна система у сфері будівництва дає можливість суб’єкту владних повноважень[[5]](#footnote-5) діяти в порушення закону. Така ситуація зумовлює виникнення корупційних ризиків, адже таким чином забезпечується фактична можливість надання безпідставної відмови в реєстрації повідомлення про початок виконання підготовчих та будівельних робіт, коли законом такої можливості не передбачено. Тож саме лише надання послуг в електронній формі автоматично не виключає виникнення корупції, оскільки відповідні ризики можуть бути закладені ще на етапі розробки програмного забезпечення та технічного завдання.

Саме тому у ***Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки запропоновано*** на рівні закону встановити можливість надання в електронній формі лише тих послуг, для яких законами, а не тільки підзаконними актами, визначається порядок їх надання, перелік документів, підстави для відмови, повернення на доопрацювання та погодження.

**3.** Також є інші недоліки реалізації запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, а саме: коли функціонал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва не дає можливості скористатися чинною нормою законодавства для отримання послуг у сфері містобудівної діяльності [[6]](#footnote-6) або коли функціонал Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва дозволяє застосування принципу мовчазної згоди при наданні послуг уповноваженими органами охорони культурної спадщини за відсутності такої можливості на рівні закону

Це створює можливості для отримання позитивного рішення при фактичній відсутності підстав для цього[[7]](#footnote-7).

Водночас повноцінне функціонування Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва неможливе без послідовного та повного внесення всіх даних та без впровадження в роботу *Єдиного електронного містобудівного кадастру.* На даний час в низці населених пунктів України створено ряд розрізнених геоінформаційних систем, які наповнюються даними відповідно до різних технічних завдань на їхнє створення. Такі системи не узгоджені між собою, що унеможливлює їхню інтероперабельність та взаємодію. Локальні містобудівні кадастри створюються за різними параметрами наповнення і не забезпечують дотримання єдиної методології створення та експлуатації, а також не визнані законом як офіційне джерело інформації, на відміну від витягів та інших довідок, які надаються з цього кадастру уповноваженими органами. Тож використання локальних кадастрів (навіть там, де вони створені та оприлюднені) поки не допомагає cпростити адміністративні процедури та зробити їх більш прозорими. Окрім складності та непрозорості процесів, указана ситуація дає можливість приховувати інформацію від громадськості, а також наповнювати кадастри недостовірною інформацією, для того щоб чинити незаконний тиск на добросовісних забудовників із метою вимагання неправомірної вигоди за внесення/невнесення відповідних змін або відомостей. Окрім містобудування, майже кожна суміжна сфера, наприклад землеустрій, екологія та природні ресурси, охорона культурної спадщини, нерухоме майно, має свої окремі види документації, за якими, у тому числі, встановлюються просторові характеристики нерухомих об’єктів, певні види обмежень та особливостей правового режиму використання територій. Зазначена інформація та дані в єдиному інформаційному просторі жодним чином не об’єднуються, що обумовлює наявність окремих, незалежних одна від одної відомчих дозвільних процедур, значна частина яких взагалі не має належного інформаційного підґрунтя, та ускладнює процеси надання послуг.

З огляду на те, що існує велика кількість реєстрів і баз, не пов’язаних між собою, заявникам доводиться брати витяги та інші документи з одних баз, щоб підготувати заявки для отримання витягу з іншої бази. Проте участь заявника в отриманні витягів не потрібна, якщо буде створена єдина платформа, яка поєднає всі ці бази, зробить процес отримання інформації зручним, швидким і позбавленим участі чиновника та можливостей на власний розсуд видати/не видати довідку, витяг чи інший документ. Єдність інформаційного простору має забезпечуватись завдяки створенню єдиної інтероперабельної системи публічних електронних реєстрів, що генерують відомості про фізичне середовище, його окремі частини та їх правові режими, визначення уніфікованої інституціональної структури їх функціонування, автоматизованої електронної інформаційної взаємодії та вільного необмеженого он-лайн доступу до усіх актуальних даних, окрім тих, доступ до яких обмежено законом.

Тому в ***Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки запропоновано*** на рівні закону забезпечити функціонування Єдиного електронного містобудівного кадастру як базу для взаємної інтеграції та взаємодії, а також забезпечить спрощення та кількісне зменшення існуючих дозвільних та інших управлінських процедур завдяки забезпеченню їх комплексного надання.

**4.** Важливим у цьому контексті є також те, що створення та запровадження Єдиного електронного містобудівного кадастру дасть можливість вирішити особливо проблемні у цій сфері питання: *наповнення системи містобудівною документацією*. Наразі доступ до містобудівної документації обмежений: не вся містобудівна документація оприлюднена взагалі[[8]](#footnote-8), а та, що оприлюднена, подана не в повному обсязі (переважно лише частина текстових матеріалів, а графічна частина – також лише частково і без можливості приближення для детального ознайомлення). При цьому запровадження чітких вимог щодо занесення до системи Єдиного електронного містобудівного кадастру містобудівної документації запровадить її оприлюднення в повному обсязі та доступному для ознайомлення форматі, що мінімізує корупційну складову. Адже за умови можливості ознайомлення з детальною інформацією з містобудівної документації ризик видачі вихідних даних для будівництва та документів, що дають право на виконання будівельних робіт, у розріз із такою містобудівною документацією зводиться до мінімуму, а кожен такий факт стане предметом розгляду громадськості та оскаржень неправомірних дій.

Тому в ***Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки*** запропоновано забезпечити публічність містобудівної документації, у тому числі шляхом її внесення та вільного доступу в Єдиному електронному містобудівному кадастрі, окрім інформації з обмеженим доступом.

**5**. Окрім того, наповнення системи містобудівною документацією у свою чергу має забезпечити *автоматизацію процесу отримання містобудівних умов та обмежень*, який і досі позначається високим рівнем корупції. Відповідно до закону[[9]](#footnote-9), містобудівні умови та обмеження по суті є «проекцією» вимог містобудівної документації на місцевому рівні на конкретну земельну ділянку. Тому цей процес не потребує участі чиновника, а може бути автоматизовано шляхом отримання онлайн витягу з відповідної документації. Так буде подолана проблема можливості неправомірного впливу на зміст містобудівних умов і обмежень при їх формуванні (видачі). Саме в містобудівних умовах і обмеженнях наразі закладаються можливості незаконного будівництва, адже подальші процеси, такі як проектування, отримання права на виконання будівельних робіт, введення об’єкта в експлуатацію, мають здійснюватися у відповідності до вимог містобудівних умов і обмежень. Відтак переоцінити автоматизацію їх видачі з точки зору зниження корупційних ризиків важко. Неможливість втручання чиновників у процес формування змісту містобудівних умов і обмежень та автоматична видача містобудівних умов і обмежень у чіткій відповідності до містобудівної документації технічно позбавить чиновників можливості отримання неправомірної вигоди за видачу цих документів, а також можливості чинити перешкоди заявникам та затягувати процес видачі містобудівних умов і обмежень.

Тому у ***Державній антикорупційній програмі пропонується*** забезпечити цифровізацію процесу звернення із заявою про видачу містобудівних умов і обмежень[[10]](#footnote-10), а саме формування містобудівних умов і обмежень автоматично як **витягу** з містобудівної документації без можливості зміни цього витягу в ручному режимі чи додавання додаткових вимог і обмежень.

**6.** Проблематика створення Єдиного електронного містобудівного кадастру та наповнення його містобудівною документацією пов’язана також із тим, що між містобудівною документацією та *програмами соціально-економічного розвитку* відсутній реальний зв’язок. Станом на даний час на рівні законодавства розроблення та затвердження програм соціально-економічного розвитку жодним чином не корелюється з процесами розробки та затвердження містобудівної документації. Ці процеси ідуть паралельно і часто суперечать одне одному. Указане породжує ситуацію, за якої на рівні населеного пункту можуть існувати та виконуватися різні, неузгоджені між собою, а часом і взаємовиключні стратегії та політики. А існування програм та політик двох різних напрямів потенційно містить великі корупційні ризики, адже дозволяє найбільш сприятливі умови, що передбачені цими документами, при цьому ігноруючи вимоги іншого, а також створює для органів публічної влади потенційну можливість для отримання неправомірної вигоди.

Відтак у ***Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки запропонован*о** на рівні законів узгодити застосування положень цих двох видів документації, що забезпечить їх комплексну та гармонійну реалізацію та допоможе мінімізувати можливі зловживання у цій сфері.

**Проблема 2.5.2.**

Україна володіє величезною кількістю різночасових пам’яток нерухомої культурної спадщини, однак у результаті відсутності у вільному доступі даних щодо об’єктів культурної спадщини, колізій у законодавстві та відсутності чітких процедур погодження й контролю здійснюється забудова чи нищення або завдається суттєва шкода об’єктам культурної спадщини.

За даними Міністерства культури та інформаційної політики України[[11]](#footnote-11), на території України знаходиться понад 130 000 об’єктів культурної спадщини, які перебувають на державному обліку, з них – 9 562 пам’яток (приблизно 7%), внесених до Державного реєстру нерухомих пам’яток України (914 пам’яток національного значення та 8 648 **–** місцевого значення), однак лише 9% з них мають затверджені зони охорони[[12]](#footnote-12). Окремо існує система обліку, визначена Наказом Міністерства культури України № 158 від 11 березня 2013 р. «Про затвердження порядку обліку об’єктів культурної спадщини». Цим наказом передбачається ведення місцевих переліків об’єктів культурної спадщини. На відповідному попередньому обліку перебуває близько 34 000 щойно виявлених об’єктів культурної спадщини[[13]](#footnote-13). До Переліку пам’яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації, включено 2,1 тис. пам’яток (переважно архітектури та містобудування)[[14]](#footnote-14). Отже, на сьогодні маємо реєстри різного рівня та різного предмета охорони, при цьому одна пам’ятка може перебувати одночасно в кількох реєстрах (національного і місцевого значення), а інша – значиться лише на державному обліку або перебувати в Переліку об’єктів культурної спадщини як щойно виявлений об’єкт, при цьому самого переліку як документу не існує, а є лише низка наказів та рішень уповноважених органів охорони культурної спадщини, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, які оприлюднюються на сайтах відповідних органів або не оприлюднюються взагалі.

Станом на 2022 рік в Україні відсутнє єдине публічне джерело даних, яке б містило інформацію про усі об’єкти культурної спадщини, зміст та особливості їх правового захисту. У зв’язку з цим забудовнику та власнику пам’ятки дуже важко (інколи просто неможливо) визначити приналежність об’єктів до пам’яток. Це дає можливість чиновнику[[15]](#footnote-15) довільно (інколи й свавільно) визначати необхідність отримання дозволів або отримати неправомірну вигоду за недотримання (непроходження) цієї процедури. Внаслідок відсутності єдиного і повного джерела для визначення статусу об’єкта культурної спадщини, відсутності відповідних записів у Державному реєстрі прав власності на нерухоме майно, органи архітектурно-будівельно контролю також не мають можливості визначити приналежність об’єктів будівництва до пам’яток, дозволені види робіт, класи наслідків робіт, та, відповідно, коректну дозвільну процедуру.

Окрім того, щодо значної кількості щойно виявлених об’єктів культурної спадщини понад 3 роки не вживаються заходи для формування облікової документації та визначення подальшої долі об’єкта: рішення про занесення чи відмову в занесення до Державного реєстру нерухомих пам’яток України.

Така ситуація створює додаткові корупційні ризики, адже згідно з чинним законодавством, такі об’єкти в частині їхньої охорони прирівнюються до пам’яток, а відтак будь-яка містобудівна діяльність, що може на них вплинути, потребує додаткових дозволів і погоджень уповноважених органів. Відсутність єдиного публічного джерела даних, яке б містило інформацію про усі об’єкти культурної спадщини, створює можливості для недоброчесних чиновників в одних випадках вимагати погодження стосовно тих об’єктів, які насправді не є об’єктами культурної спадщини, а в інших – «не знати» чи «не встановити» того факту, що певний об’єкт належить до об’єкта культурної спадщини і погодити його забудову.

Публікації̈ переліку об’єктів культурної̈ спадщини частинами в журналах не забезпечують належну відкритість, повноту та доступність цієї інформації̈. У відкритих офіційних джерелах опубліковано Перелік пам’яток культурної спадщини національного значення, занесених до Державного реєстру нерухомих пам’яток України[[16]](#footnote-16), а також здійснено посилання на реєстри пам’яток місцевого значення[[17]](#footnote-17). При цьому інформація стосовно щойно виявлених об’єктів відсутня, а формат опублікованих даних не забезпечує фіксації внесення змін до реєстру (видалення чи доповнення, історія змін) для визначення перебування того чи іншого об’єкта в певний момент часу в реєстрі (наприклад, станом на час видачі документа, що дає право на виконання будівельних робіт). Відсутність же повної інформації, зокрема і про щойно виявлені об’єкти, створює невизначеність правового регулювання, що, у свою чергу, призводить як до суттєвих проблем забудовників та інвесторів, які не мають можливості заздалегідь отримати інформацію про належність того чи іншого об’єкта до числа об’єктів культурної спадщини (а відтак і про те, які саме погодження чи дозволи треба буде отримати)[[18]](#footnote-18), так і до суттєвих проблем уповноважених органів охорони культурної спадщини в забезпеченні контролю за дотриманням вимог відповідного законодавства (зокрема, в частині обов’язку отриманнях необхідних погоджень або дозволів).

Перебування об’єктів у переліку понад 3 роки без складання облікової документації не допускається чинним законодавством, але водночас і не встановлені санкції чи шляхи вирішення проблеми, відтак велика кількість об’єктів просто «зависли» там без жодних подальших дій. Така ситуація породжує перманентну корупцію, адже дає можливість надати практично будь-якій будівлі правову охорону та статус об’єкта культурної спадщини і роками не вживати дій щодо складання облікової документації, при цьому створювати необґрунтовані перешкоди у вигляді необхідності отримання дозволів та погоджень або навпаки – «не побачити» культурну цінність об’єкта (рішення про занесення до Переліку тощо) та надати дозвіл чи погодження.

Саме тому у ***Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки пропонується*** створити та забезпечити належне функціонування *Електронного реєстру об’єктів культурної спадщини*, який буде містити інформацію про всі об’єкти культурної спадщини, що визнані такими відповідно до чинного законодавства. Це дозволить уникнути необхідності додаткового пошуку чи перевірки об’єктів в інших документах, у т.ч. радянської доби, дасть можливість для однозначного розуміння чи має відповідний об’єкт певний статус і захист, чи необхідне отримання дозволів на земляні роботи, чи необхідне отримання погодження проектної документації на будівництво, яким є клас наслідків робіт тощо.

Варто також звернути увагу на те, що облікова документація на об’єкти культурної спадщини складалася в різні часи, а тому часто адреси та назви вулиць не збігаються з сучасними, інколи має місце неточна нумерація, інші назви об’єкта. Тому не завжди можна чітко визначити, де саме знаходиться об’єкт культурної спадщини, на якій відстані від запланованої забудови та чи матиме вона на нього вплив. Вирішенням цієї проблеми може бути наявність *геопросторових даних об’єкта культурної спадщини* в реєстрі, що дасть можливість чітко визначити близькість пам’ятки до місця запланованого будівництва та потенційний вплив на неї. Це також усуне проблему визначення місця розташування об’єкта у випадку, коли внесення до реєстру та присвоєння статусу відбулося за однією адресою, проте в подальшому відбулася зміна назви вулиці чи адреси в цілому.

Для забудовника та підприємців на практиці історичні ареали населених місць – це територія, у межах якої необхідно отримувати погодження та дозволи в разі проведення будівельних робіт та дозволи на розміщення реклами від уповноважених органів охорони культурної спадщини. Тому визначення чітких меж (у натурі, на місцевості) є принциповим у цьому питанні. Визначення меж лише шляхом опису вулиць та перехресть не дає однозначності в тому, чи, скажімо, конкретний будинок перебуває в межах історичного ареалу та по якій стороні вулиці проходить межа ареалу. У межах конкретного історичного ареалу можуть діяти різні режими використання, тому важливо встановити не лише чіткі межі режимів використання, а й мати публічно доступну інформацію про дозволену діяльність у межах історичних ареалів. Ця інформація має бути затверджена та оприлюднена, а не надаватися за запитом та формуватися у відповідь на заявку.

Наразі відсутня інформація про режими і межі історичних ареалів населених місць, що дає можливість чиновникам вимагати погодження майже будь-якої забудови в історичних населених місцях, погодження реклами тощо. Нині в Списку історичних населених місць України перебуває 401 населене місце. З них лише для 101 населеного місця станом на 1 вересня 2018 р. було визначено та затверджено межі та режими використання історичних ареалів[[19]](#footnote-19). Станом на 2022 рік ситуація не сильно поліпшилася, адже лише додатково для 5% насалених місць було затверджено межі та режими використання історичних ареалів. Загалом це біля 30% населених місць. Водночас і затверджені історико-архітектурні опорні плани здебільшого не мають правових режимів використання історичних ареалів населених місць, меж і режимів використання зон охорони об’єктів культурної спадщини, затверджених науково-проектною документацією. Тобто такі історико-архітектурні опорні плани не дуже допомагають у забезпеченні правової визначеності в регулюванні дозволених видів діяльності та не завжди допомагають у з’ясуванні питання необхідності отримання погоджень і дозволів від уповноважених органів охорони культурної спадщини, адже не містять необхідної інформації, а саме: правових режимів використання історичних ареалів населених місць, меж і режимів використання зон охорони об’єктів культурної спадщини, затверджених науково-проектною документацією та визначених в натурі. Також межі історичних ареалів та зони охорони не винесено в натуру (на місцевості)[[20]](#footnote-20), а в найкращому випадку міститься опис меж із зазначенням вулиць і перехресть, проте не точної межі з координатами, що дає можливість «посувати» ці межі у випадку «необхідності». Усе це створює передумови для маніпулювання питанням перебування чи не перебування об’єкта будівництва в історичному ареалі чи потенційного впливу будівництва на об’єкт культурної спадщини, а відтак породжує суттєву корупційну складову щодо надання дозволів та погоджень. Невизначеність у натурі меж також призводить до грубих порушень земельного та містобудівного законодавства, зокрема, це стосується незаконного відчуження земельних ділянок особливо цінних земель історико-культурного призначення (пам’яток археології – курганів, поселень), заповідників, цінних лісових масивів під будівництво, сільськогосподарське виробництво тощо.

Варто зазначити, що Список історичних населених місць формувався за різних часів та за різного законодавства. Є історичні населені місця, які потрапили до цього списку без достатнього обґрунтування, досліджень та без формування належної документації, а велика кількість пам’яток присвячена прославлянню та встановленню радянської влади в Україні. Окрім того, існують населені місця, які фактично втратили свій статус через руйнування об’єктів культурної спадщини, що зумовлювали цей статус. Водночас перебування такого населеного пункту в Списку історичних населених місць створює значні бар’єри для розвитку населеного пункту: це суттєві кошти на розробку історико-архітектурних опорних планів (які було би краще витратити на захист пам’ятки), які часто непосильні для малих населених пунктів, тривалі процедури погодження містобудівних перетворень, що заважає місту розвиватися тощо.

З огляду на зазначене, у ***Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки пропонується*** забезпечити розроблення історико-архітектурних опорних планів, встановлення чітких меж і правових режимів використання історичних ареалів лише тих населених місць, які дійсно цього потребують, а також визначити межі та режими використання зон охорони об’єктів культурної спадщини, межі історичних ареалів та забезпечити винесення їх в натуру.

На рівні закону відсутній чіткий порядок надання дозволів і погоджень у сфері охорони культурної спадщини та не визначено вичерпний перелік документів, які необхідно подавати для отримання дозволу/погодження, умов отримання дозволу/погодження та підстав відмови у його наданні. Визначення переліку документів та підстав для відмови на рівні підзаконних нормативно-правових актів надає великі можливості для безпідставної та швидкої зміни цих вимог, що не веде до сталості правового регулювання та породжує корупційні ризики.

Застосування інституту мовчазної згоди при отриманні дозволів у сфері культурної спадщини має негативну складову через можливість отримання позитивного рішення при фактичній відсутності підстав для цього. Неправомірність такого рішення важко довести на практиці, що додатково підштовхує чиновників до бездіяльності, яка забезпечить ще й отримання неправомірної вигоди.

5 серпня 2022 року було повідомлено про запровадження в Україні погодження проектної документації та дозволів від уповноваженого органу охорони культурної спадщини через Єдину електронну систему у сфері будівництва[[21]](#footnote-21). При цьому зазначено, що у випадку відсутності відповіді протягом 30 днів на заявку в системі, «документація вважатиметься погодженою за замовчуванням». З позиції авторів Державної антикорупційної програми, такий підхід не лише не узгоджується з вимогами чинного законодавства, яке через особливий предмет охорони не передбачає можливості застосування принципу «мовчазної згоди», а й призведе на практиці до ще більшого рівня корупції, адже саме у цій сфері чиновнику набагато складніше обґрунтувати та виправдати своє рішення про погодження проекту (надто з огляду на відсутність історико-архітектурних опорних планів із затвердженими межами та режимами), аніж пропустити 30-денний строк.

Задля вирішення цих проблем, що породжують (та можуть породжувати в майбутньому) перманентну корупцію у цій сфері, ***у Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки пропонується*** на рівні закону чітко визначати повноваження та функції уповноважених органів охорони культурної спадщини при наданні відповіді (дозволів, погоджень, затверджень, відмов), а також чіткий порядок надання таких відповідей (зокрема з установленням строків проходження документів), перелік документів, які необхідно подати для отримання дозволів, погоджень, затверджень, визначити умови отримання дозволу, погоджень, затверджень та підстави відмов, а також запровадити відповідальність осіб за недотримання строків надання відповіді. Водночас при встановленні чіткого порядку дозвільних процедур у сфері охорони культурної спадщини пропонується враховувати її специфіку та обмежити використання мовчазної згоди, запровадивши відповідальність чиновників, які неналежним чином виконують свої обов’язки в цій сфері.

Чинне законодавство встановлює чіткі права та обов’язки органів охорони культурної спадщини щодо контролю та притягнення до відповідальності в разі порушення пам’яткоохоронного законодавства, але не передбачає відповідальності чиновників за невиконання своїх обов’язків та за невжиття відповідних заходів, що створює серйозні корупційні ризики.

Окрім того, уповноваженим органам охорони культурної спадщини надаються широкі дискреційні повноваження там, де має бути виключно обов’язок діяти певним чином (наприклад, має бути не право, а обов’язок видати розпорядження та припис на усунення порушень у випадку порушення пам’яткоохоронного законодавства або наявності загрози для об’єкта культурної спадщини).

З огляду на зазначене, у ***Державній антикорупційній програмі на 2021–2025 роки запропоновано***:

1) усунути надмірні дискреційні повноваження органів охорони культурної спадщини, в тому числі шляхом заміни права діяти певним чином на обов’язок вживати заходів для збереження пам’яток, усунення ризиків їхнього руйнування та притягнення винних до відповідальності за порушення пам’яткоохоронного законодавства. При цьому запропоновано встановити обов’язок не лише діяти певним чином[[22]](#footnote-22), а й обов’язок здійснювати контроль за виконанням прийнятих рішень /ужитих заходів;

2) передбачити відповідальність посадових осіб уповноважених органів охорони культурної спадщини за невжиття заходів та за невиконання обов’язків у сфері охорони культурної спадщини (невидання розпоряджень, приписів, невжиття дій щодо самостійного здійснення заходів зі збереження пам’ятки, не притягнення до адміністративної відповідальності за неукладення охоронного договору, не застосування фінансових санкцій тощо). Зокрема, запропоновано передбачити: адміністративну відповідальність за невжиття заходів та невиконання обов’язків у сфері охорони культурної спадщини; цивільну відповідальність у виді відшкодування шкоди, завданої об’єкту культурної спадщини, та відшкодування збитків заявнику; дисциплінарну відповідальність за невиконання вказаних обов’язків (із встановленням чіткого переліку порушень, учинення яких повинне мати наслідком звільнення особи з посади);

3) забезпечити публічність усіх ужитих заходів, прийнятих рішень, виданих дозволів, погоджень, розпоряджень щодо об’єкта культурної спадщини всіма уповноваженими органами охорони культурної спадщини на офіційному сайті Міністерства культури та інформаційної політики України (за датою та органом) та в Електронному реєстрі об’єктів культурної спадщини (згруповано за об’єктом).

Невизначеності при отриманні погоджень і дозволів від уповноважених органів охорони культурної спадщини додає ще й те, що на рівні закону відсутній чіткий порядок надання таких послуг. Зокрема, законом не визначено перелік документів, який необхідно подати для отримання дозволів і погоджень (окремі переліки для кожного виду дозволу, погодження), як не визначено чіткі підстави для відмови, повернення документів на доопрацювання чи погодження/надання дозволу, не встановлено строків проходження певної процедури чи надання відповіді. Регулювання даного питання на рівні підзаконних актів не відповідає підходам правової держави, а також створює значні незручності для заявників. Чітке унормування послуг, що надаються уповноваженими органами охорони культурної спадщини, допоможе не лише спростити їх отримання, а й перевести в електронну форму за аналогією до інших послуг у сфері будівництва.

**Проблема 2.5.3.**

Протягом останніх років сфера будівництва неодноразово підлягала реформуванню. Це було зумовлено низкою чинників, серед яких застарілість законодавства, наявність великої кількості прогалин та колізій. Основні зміни у згаданій сфері були спрямовані на децентралізацію та дерегуляцію послуг у сфері будівництва, а також стосувались здебільшого вирішення окремих питань будівельної та суміжних галузей. Однак таке «реформування» не мало комплексного підходу та характеризувалось «точковістю», що лише збільшило дискреційні повноваження державних органів, та, відповідно, сприяло поширеності корупційних практик. Зазначена ситуація зумовила низку проблем, серед яких можна виділити такі.

**1.** *Недієвість* *механізму недержавного контролю за будівництвом об’єктів, а також відсутність механізму притягнення до відповідальності суб’єктів такого контролю (виконавців окремих видів робіт (послуг), пов’язаних зі створенням об’єктів архітектури).*

В Україні склалися корупційні практики при будівництві об’єктів і управлінні проектами, що полягають, зокрема, в завищенні цін, виборі підконтрольних та пов’язаних контрагентів, використанні системи **«**відкатів**»** та іншого тіньового капіталу. Одержувачі коштів та кінцеві бенефіціари не зацікавлені в здійсненні незалежного контролю якості та прозорості управління проектами, оскільки це зменшує їхній прибуток. Це призводить до неналежної якості будівництва, низької вибірки кредитних ресурсів, неефективного використання бюджетних коштів та інвестицій.

Усі задіяні в будівництві фахівці (експерти, архітектори, проектанти, інженери технагляду, інженери-консультанти, уповноважені юридичні особи-контролери) мали би перешкоджати як цілковитому незаконному будівництву, так і низькій якості будівництва та зловживанню забудовника, зацікавленого у збільшенні обсягів будівництва, оскільки ці фахівці і отримали відповідний доступ до професії та можливості займатися цією діяльністю (освіта, досвід, сертифікат тощо) задля забезпечення дотримання усіх будівельних норм та стандартів. Утім, будучи залежними від забудовника, ці особи часто стають частиною схеми, покриваючи ті чи інші порушення, а не запобігаючи їм, адже забудовник сам не може реалізувати будівництво без цілої низки фахівців, які складають проектну документацію, роблять експертизу, здійснюють авторський та технічний нагляд.

При цьому публічність документації, яка створюється у процесі будівництва та необхідна для його ведення, публічність дій у сфері будівництва, захист від незаконного використання імені фахівця шляхом підписання тієї чи іншої документації особистим ключем у Єдиній електронній системі у сфері будівництва стали факторами, які позитивно впливають на якість документації та надання послуг вказаними вище особами. Навіть сам факт відкритості документації несе репутаційні ризики, а отже, є стримуючим фактором від зловживань. Проте репутаційні ризики та почуття моральної відповідальності фахівців за виконувану ними роботу не можуть бути належним запобіжником від зловживань та неналежного виконання своїх обов’язків. Для цього потрібен існувати відповідний механізм притягнення таких осіб до відповідальності у разі вчинення ними певних порушень.

Однак механізм притягнення до відповідальності виконавців окремих видів робіт (послуг), пов’язаних зі створенням об’єктів архітектури[[23]](#footnote-23), на практиці недієвий та не застосовується. Це зумовлено відсутністю чіткої процедури позбавлення сертифікатів відповідальних виконавців та чітких переліків порушень, які мають стати підставою для притягнення до відповідальності. Таким чином, здійснення будь-якого контролю за такою особою та якістю наданих нею послуг/виконаних робіт неможливе.

Безкарність за неналежні дії та можливість і надалі продовжувати займатися професією навіть за грубих порушень будівельного законодавства негативно впливає на якість роботи та сприяє зловживанням у сфері будівництва, а отже, не може забезпечити належний недержавний контроль за будівництвом об’єктів.

Таким чином, з метою вирішення цієї проблеми ***проектом*** ***Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*** передбачено заходи, спрямовані забезпечити чіткий та дієвий механізм позбавлення сертифікатів, що може запобігти неналежній поведінці вказаних вище фахівців, укріплюючи кожного з них на позиції дотримання норм законності.

**2.** *Недосконалість законодавства у сфері фінансування в об’єкти житлового будівництва.*

Більше десятиліття проблема так званих ошуканих інвесторів є однією з найбільших у сфері будівництва. Водночас реальних дієвих кроків, спрямованих на вирішення безпосередньо цієї проблеми, упродовж років не вживалося. Опосередковано цю проблему намагалися вирішити шляхом удосконалення чинного законодавства, зменшення корупційних ризиків у будівництві, створення більш прозорих процедур, коли б інвестор сам міг перевірити забудовника та зважити власні ризики. Проте фінансування фізичними особами будівництва житла часто є не інвестиціями в прямому розумінні цього поняття, а способом купівлі першого і єдиного житла. Тому більшість осіб мало обізнані у шляхах і способах фінансування, правилах ведення будівельних робіт та в інвестиційній діяльності в цілому. Відтак лише прозорість процесів не може забезпечити реальний захист фізичних осіб, які фінансують будівництво, від шахраїв та недоброчесних забудовників. Для цього потрібно, щоб ці процеси були не лише прозорими, а забезпечували надійність та контроль за фінансуванням.

Нещодавно Верховною Радою України було прийнято Закон № 2518-IX від 15.08.2022 року «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому»[[24]](#footnote-24). Цей закон має на меті створити механізми для прозорого та більш безпечного залучення коштів фізичних та юридичних осіб в будівництво.

Водночас варто зазначити, що вказаний вище закон не ставив на меті вирішення всіх питань, пов’язаних із проблемою ошуканих інвесторів. У ньому чільне місце відведено механізмам фінансування будівництва житла шляхом укладення договорів купівлі-продажу неподільних об’єктів незавершеного будівництва та емісії цільових корпоративних облігацій. При цьому ним не мінімізовано інші ризики, такі як безвідповідальність та непрофесійностість фінансових посередників-учасників процесу (фондів фінансового будівництва) інвестування в будівництво, не вирішено питання більш чіткого визначення напрямів та форм використання коштів фізичних осіб для будівництва житла, контролю за цільовим та поетапним використанням коштів, ризики втрати коштів, спрямованих на фінансування будівництва житла тощо.

Основна проблема законодавчого регулювання фінансування будівництва житла через фонди фінансування будівництва полягає у відсутності належного фінансового контролю за управителем фонду, оскільки цей механізм не передбачено, ані чинним законодавством, ані вищевказаним законопроектом. Водночас наразі має місце велика кількість випадків, коли управителі фонду фінансування будівництва припиняють свою діяльність, не виконавши свої зобов’язання перед довірителями, а також відсутності фактів притягнення до відповідальності винних осіб чи повного повернення довірителям вкладених коштів.

Відтак створення більш прозорих механізмів будівництва, запобігання подвійним продажам та інші запобіжники, передбачені згаданим Законом, не забезпечують належного контролю за фінансовою спроможністю забудовника добудувати об’єкт та доброчесністю компанії, через яку здійснюється фінансування будівництва.

Для вирішення цієї проблеми ***проектом*** ***Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*** передбачено заходи, спрямовані на забезпечення підвищення ефективності функціонування фонду фінансування будівництва шляхом удосконалення його організаційно-функціональної структури, яка забезпечить чіткість і відкритість фінансових відносин основних учасників будівельного процесу та мінімізує ризики, пов’язані з житловим будівництвом, зокрема, запропоновано:

1) передбачити функціонування організаційної структури фонду фінансування будівництва лише в складі банківських установ;

2) встановити належний контроль за управителями з боку Національного банку України;

3) встановити належний контроль за виконанням забудовником графіку будівництва житла та цільовим використанням коштів шляхом авансування забудовнику коштів згідно з етапами будівництва та фінансування забудовника шляхом сканування операцій на рахунку[[25]](#footnote-25).

**3**. *Неврегульованість порядку здійснення перевірки документації для отримання документів дозвільного характеру у сфері будівництва, вибірковість проведення перевірок у сфері містобудування, а також недосконалий механізм притягнення до відповідальності за порушення у сфері містобудування разом створюють сприятливі умови для зловживань і порушень у цій сфері, породжують ризики для життя і здоров’я людей*.

Наразі у сфері будівництва спостерігається значне спрощення процедур, переведення їх в автоматизований формат, при цьому часом має місце надмірне звуження предмету контролю під час видачі дозвільних документів. Водночас нормами законодавства не вимагається, а Єдина державна електронна система у сфері будівництва не є та не може бути спроможною перевіряти відповідність певного об’єкта та документів на будівництво містобудівній документації, будівельним нормам та існуючим обмеженням, оскільки в цьому випадку все-таки необхідні інтелектуальні зусилля та аналіз.

Працівники органів архітектурно-будівельного контролю наразі перевіряють лише повноту такої документації, але не мають чіткого обов’язку здійснити її аналіз. Тому наразі має місце така ситуація:

- при видачі дозволів документи перевіряють на їхню наявність та повноту, відповідність форми документа встановленим вимогам, тобто має місце формальна перевірка пакету документації за переліком, а не її змісту;

- у випадку повноти поданого пакета документів видається дозвіл. При цьому не встановлено обов’язку перевірки змісту документації до видачі дозволу;

- у подальшому може бути призначена перевірка, зупинено дію дозволу з поданням позову до суду про його скасування. Водночас така перевірка після видачі дозволу здійснюється лише в певних випадках[[26]](#footnote-26) (найчастіше це заяви фізичних, юридичних осіб або правоохоронних органів). Також зацікавлена сторона може подати позов до суду про скасування дозволу в судовому порядку без проведення попередньої перевірки.

Ця ситуація зумовлює на практиці низку проблем, яка полягає у такому:

1) перешкоджанні сталості відносин у сфері будівництва, адже після розгляду справи у судовому порядку та початку виконання судового рішення об’єкт будівництва вже може бути збудований;

2) незахищеності інвесторів-фізичних осіб, які фінансували при чинному дозволі будівництво об’єкта, проте в подальшому цей дозвіл було скасовано в судовому порядку;

3) можливість проведення перевірок після того, як було видано дозвіл та санкціоновано будівництво об’єкту, що створює умови для неправомірного тиску на забудовників шляхом залякування перевіркою та її можливими наслідками для останнього;

4) необов’язковість проведення перевірки та вибірковість реагування на зави про проведення перевірки створюють широке поле для існування корупційних практик, які проявляються в наданні недоброчесними забудовниками неправомірної вигоди задля уникнення проведення перевірки (чи визнання заяв з проханням про проведення перевірки необґрунтованими) з метою залишення в силі отриманого дозволу до введення об’єкта в експлуатацію;

5) наявності значних корупційних ризиків при видачі дозволу, адже за відсутності прямого обов’язку перевіряти документи по суті, уповноваженій особі легко не помітити їхню невідповідність та уникнути відповідальності за видачу дозволу на будівництво об’єкта в порушення вимог чинного законодавства, містобудівної документації, будівельних норм. При цьому в інших випадках така ситуація дозволяє уповноваженій особі відмовити у видачі дозволу через невідповідність документів вимогам чинного законодавства, містобудівній документації, будівельним нормам та очікувати неправомірної вигоди за подальшу видачу дозволу;

6) процедура оскарження дозвільних документів у судовому порядку зумовлює значне затягування вирішення питання законності дозволу на будівництво, тобто фактично продовжує чинність таких неправомірних документів до введення об’єкта в експлуатацію, після чого скасування дозволу не буде визнано судом ефективним засобом захисту порушеного права, а відтак – малоймовірним. Але навіть у випадку прийняття судом рішення про незаконність дозволу на будівництво об’єкта, який уже збудовано або навіть уведено в експлуатацію, впливу на правовідносини таке судове рішення вже не матиме.

Таким чином, відсутність прямого обов’язку перевіряти по суті документацію, що подається для отримання дозвільних документів, та необов’язковість здійснення наступної перевірки цієї документації - закладена в законодавстві корупційна складова для неналежних дій та можливості отримання неправомірної вигоди.

Відтак для виправлення такої ситуації ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*** пропонується:

- на рівні закону передбачити обов’язкове здійснення перевірки достовірності, повноти та відповідності документації при видачі документа дозвільного характеру, що дає право на виконання будівельних робіт;

- установити строк для проведення цієї перевірки (який буде включатися до строку на опрацювання документів для видачі дозволу) та обов’язковість перевірки повноти пакета документів від заявника (така перевірка має здійснювати уповноваженими особами органів архітектурно-будівельного контролю, а не лише програмними комплексами);

- передбачити відповідальність працівників уповноважених органів архітектурно-будівельного контролю за нездійснення такої перевірки[[27]](#footnote-27).

**4.** *Передбачене законом широке коло дискреційних повноважень органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду породжують корупційні практики*

Не секрет, що загальною проблемою у сфері державного управління є наявність дискреційних повноважень у працівників уповноважених органів. Сфера містобудування не є винятком, а навпаки, процедури здійснення заходів архітектурно-будівельного контролю та нагляду містять значну кількість дискреційних повноважень, що визнається фахівцями в даній сфері однією з найбільших проблем[[28]](#footnote-28). Так, до прикладу, передбачено[[29]](#footnote-29), що внесення змін до містобудівних умов та обмежень *може* здійснювати орган, що їх надав, за заявою замовника або за рішенням суду. На практиці це вилилося в те, що орган, який видав містобудівні умови та обмеження, не вважає себе зобов’язаним реагувати на заяву замовника шляхом унесення змін до містобудівних умов та обмежень, оскільки ця норма є диспозитивною, відповідно, суб’єкт владних повноважень трактує її як право діяти певним чином, а не обов’язок. У результаті виникає законодавчо обумовлена ситуація, коли можуть створюватися «штучні» перешкоди для внесення змін до містобудівних умов та обмежень, а дискреційне повноваження використовуватися як метод тиску чи впливу на замовника.

Аналогічні випадки дискрецій наявні щодо припинення/анулювання права на виконання підготовчих та будівельних робіт [[30]](#footnote-30): уповноважений орган може скористатися своїм правом на припинення/анулювання в конкретних випадках, а може й не скористатися. Таке важливе для забудовника питання, як можливість ведення будівельних робіт, будучи залежним по суті лише від волі уповноважених осіб, створює досить сприятливе поле для корупції. Адже користуючись своїми повноваженнями, органи архітектурно-будівельного контролю та нагляду можуть неправомірно сприяти суб'єктам господарювання, що вдаються до порушень містобудівного законодавства, вимог будівельних норм, і так само, вимагати неправомірної вигоди за не скасування права/не анулювання дозволу на виконання будівельних робіт. Попри велику кількість порушень працівників органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду[[31]](#footnote-31), інспектори практично не притягуються до відповідальності за помилкові або незаконні рішення.

З огляду на зазначене, у ***проекті*** ***Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано:***

- переглянути законодавче визначення повноважень органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду, уповноважених органів містобудування та архітектури та на рівні закону замінити диспозитивні норми на чіткий порядок дій у конкретних ситуаціях чи випадках (заміни права діяти певним чином на обов’язок вживати заходів у випадку порушення законодавства, заходів для зупинення незаконної діяльності та притягнення до відповідальності);

- на рівні закону встановити обов’язок не лише діяти певним чином[[32]](#footnote-32) та протягом установленого строку, а й обов’язок здійснювати контроль за виконанням прийнятих рішень/ужитих заходів;

- передбачити чіткий перелік документів для надання кожного виду послуги ( як для документів дозвільного, так і повідомчого та декларативного характеру), перелік можливих дій (реакцій) уповноважених органів при отриманні заявки (погодження, відмова, на доопрацювання, скасування тощо), чіткий перелік підстав для погодження (реєстрації, видачі дозволу), відмови у видачі документа, повернення на доопрацювання, а також чіткі підстави та порушення для видачі припису або застосування санкцій.

**5.** *Проблема масового фальсифікату будівельних матеріалів та ринковий нагляд за будівельними матеріалами та виробами, які використовуються в будівництві*

Ще однією важливою частиною державного архітектурно-будівельного контролю є здійснення ринкового нагляду за будівельними матеріалами та виробами, які використовуються в будівництві. Проектувальник та будівельні компанії не можуть забезпечити міцність, надійність, довговічність та належний естетичний зовнішній вигляд будівель і споруд без якісних будівельних матеріалів. Більше того, саме від якості будівельних матеріалів залежить нявеість ризиків для життя і здоров’я людей. Неякісні будівельні матеріали та фальсифікат (підроблені під відомі торгівельні марки будівельні матеріали), на жаль, не рідкість, їх можна придбати не лише на ринках чи місцях стихійної торгівлі, а й у спеціалізованих будівельних магазинах.

До 01.01.2018 в Україні діяла державна система обов’язкової та добровільної сертифікації продукції УкрСЕПРО, запроваджена декретом Кабінету Міністрів України № 46-93 від 10.05.1993 «Про стандартизацію і сертифікацію». УкрСЕПРО передбачала проведення обов’язкової сертифікації на відповідність вимогам стандартів продукції, перелік якої був затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 01.02.2005 № 28.

Водночас відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» у 2016 році розпочався процес реформування системи технічного регулювання з переходом від обов’язкової сертифікації в державній системі сертифікації (УкрСЕПРО) до європейської системи оцінки відповідності. До 2018 року Україна мала імплементувати положення Регламенту Європейського парламенту і Ради № 305/2011 від 09.03.2011, що встановлює гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів[[33]](#footnote-33).

Проте на практиці склалася ситуація, за якої система УкрСЕПРО не використовувалась, а вищезазначений Регламент протягом тривалого часу не імплементувався. Це фактично зумовило незавершеність цієї реформи, що в свою чергу, викликало невизначеність на ринку будівельних матеріалів.

Ситуація змінилась лише у 2020 році у звʼязку із прийняттям Закону України «Про надання будівельної продукції на ринку»[[34]](#footnote-34), який імплементує в національне законодавство Регламент (ЄС) № 305/2011, а також передбачає й інші необхідні зміни до законів України, у т.ч. до Закону України «Про будівельні норми».

Важливим є те, що на найбільшу частку будівельної продукції розповсюджуватиметься правило обов’язкового декларування показників продукції. У такому разі, якщо виробник задекларує відповідність своєї продукції європейським стандартам, то він нестиме повну відповідальність за цю інформацію, а споживач не лише отримуватиме повну інформацію про виробника, постачальника та про склад, якість будівельної продукції, а й зможе швидко перевірити її достовірність. Внаслідок цього можна буде зменшити кількість неякісної будівельної продукції на ринку і покращити ринковий нагляд.

**6***. Проблеми доступу до інженерної і транспортної інфраструктури та підключення нових об’єктів будівництва до мереж*

Великою проблемою в будівництві є те, що нині відсутня інформація про наявність мереж електро-, водо-, газопостачання та каналізації, а також про їхні характеристики (протяжність, пропускна спроможність, резервні потужності тощо) у публічному доступі, а сама ця інформація в цілому не є систематизованою. Це дає можливість власникам мереж (монополістам) на власний розсуд надавати технічні умови забудовникам для підключення об’єктів будівництва.

Закон[[35]](#footnote-35) встановлює заборону власнику відмовляти у підключенні заявнику (клієнту) в разі наявності технічної можливості підключення, проте інформація про наявність або відсутність можливості підключення знаходиться виключно у власника відповідних мереж та не може бути проконтрольована. Плата за підключення розраховується на формульній основі, однак перевірити достовірність вихідних даних для розрахунку неможливо, що дає можливість монополісту встановлювати ціну на власний розсуд.

Окрім того, паперовий формат подання та опрацювання документів про приєднання до мереж, необхідність подання окремих заявок щодо кожного виду мереж для приєднання одного об’єкта будівництва – усе це ускладнює взаємодію між операторами мереж та споживачами, призводить до зайвих контактів заявників та посадових осіб та зумовлює пов'язані із цим корупційні ризики.

Недостатня прозорість та визначеність вказаних процедур спричиняє виникнення додаткового фінансового навантаження на замовників та існування корупційних практик, а відсутність у замовника достовірної інформації щодо фактичного стану мереж (вільної потужності) може призводити до внесення до технічних умов нестандартного приєднання необґрунтованих вимог щодо заходів, які фактично не є необхідними для приєднання замовника. В такий спосіб власники мереж можуть оновлювати свої основні фонди за рахунок бізнесу, не вкладаючи відповідних інвестицій.

Щодо регулювання плати за приєднання до мереж, то дане питання теж урегульовано по-різному. Так, питання плати за приєднання до електричних та газових мереж вже багато років врегульоване законами України «Про ринок природного газу», «Про ринок електроенергії» та низкою підзаконних нормативно-правових актів, хоча це унормування і не є уніфікованим. Водночас процедура та розрахунок оплати за приєднання об’єктів до мереж водо- та теплопостачання залишаються невизначеними.

Ще одним проблемним аспектом була непрозорість та корупціоногенність «пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту», яка була скасована Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» від 20.09.2019 року. Однак після прийняття зазначеного Закону питання щодо способів забезпечення приєднання об’єктів будівництва до інженерних мереж за умови відсутності відповідної потужності у підприємств, що надають комунальні послуги, залишилось юридично неврегульованим. Зазначене не додало визначеності правовому регулюванню та не вирішило існуючу проблему, а навпаки – підняло її на новий рівень, адже відсутність чіткої регламентації процесів завжди спонукає до пошуку будь-яких можливих способів підключення до мереж, а отже, породжує значні корупційні ризики. Тому питання потребує нагально вирішення, при цьому неможливим є й повернення до попередньої практики, коли відсутність чітких правил видачі технічних умов давала можливість завищення чи заниження вимог, зволікання з їх видачою, що мало негативний вплив навіть на початок процесу проектування.

Досі актуальною є й проблема визначення охоронних зон мереж. Так, до прикладу, правовий статус земель електричних мереж та магістральних теплових мереж унормований Законом України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об’єктів». У цьому Законі передбачено, що межі охоронних зон зазначаються у містобудівній документації[[36]](#footnote-36). Водночас відповідні вимоги щодо відображення охоронних зон у містобудівній документації в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» не встановлені, тому й не відображаються.

Поряд із цим Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» передбачено перенесення до Державного земельного кадастру обмежень, визначених містобудівною документацією, зокрема й охоронних зон навколо інженерних комунікацій. Однак містобудівна документація у багатьох випадках не містить достатніх даних про інженерні мережі, внаслідок чого планувальні обмеження щодо використання земель, передбачених для інженерно-транспортної інфраструктури, не можуть бути внесені до Державного земельного кадастру.

Так само передбачена експертиза технічних умов приєднання до газорозподільчих систем, що мала б запобігати зловживанням в цій сфері, фактично не проводиться, оскільки це не передбачено законодавством у сфері містобудування.

Отже, через суперечливість норм галузевого законодавства виникли колізії, якими знівельовано норми, що забезпечують додержання встановлених правил та процедур. Усе вищезазначене обумовлює необхідність системного законодавчого врегулювання порушених питань та реалізації комплексу заходів щодо їх вирішення.

З огляду на це ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*** пропонується:

1) ***впровадження процедури "єдиного вікна"*** при наданні послуг з приєднання до мереж суб'єктів всіх природних монополій (у сфері розподілу електроенергії, газу, води, тепла) з метою мінімізації взаємодії замовника та суб'єктів природної монополії та спрощення отримання послуг у цій сфері;

2) ***встановлення уніфікованого порядку приєднання до інженерних мереж та єдині підходи до визначення плати за приєднання*** (у межах однієї територіальної громади встановлюється єдина ціна за послугу з приєднання до інженерних мереж одного виду), що буде забезпечувати прогнозованість витрат при приєднанні до мереж та мінімізуватиме корупційну складову при визначенні ціни підключення;

3) ***для вирішення проблем із безхазяйними мережами*** забезпечення деталізації вимог у містобудівній документації та відображення інформації про інженерні мережі в Державному земельному кадастрі необхідно здійснення інвентаризації всіх існуючих інженерних мереж[[37]](#footnote-37).

**7**. *Непрозора процедура відбору та моніторингу інвестиційних програм і проектів, що реалізовуються за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.*

Великою корупційною складовою відзначається також і розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку. Цьому сприяють такі чинники як:

- непрозора процедура відбору та моніторингу інвестиційних програм і проектів, що реалізовуються за рахунок коштів цього фонду;

- можливість суб'єктивного впливу осіб зі складу Міжвідомчої комісії, що мають конфлікт інтересів на відбір проектів для фінансування,

- відсутність системи моніторингу впровадження програм і проектів регіонального розвитку.

Окрім цього, відповідно до законодавства[[38]](#footnote-38) до складу комісії для оцінки та відбору програм і проектів входять члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету (не менше 50% від складу комісії), що також може ставити під сумнів обʼєктивність та упередженість результатів такого відбору.

Поряд із цим відбір проектів і програм часом здійснюється без дотримання основних критеріїв та принципів відбору, зокрема, відповідно до Звіту Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку[[39]](#footnote-39), окремі проекти, відібрані регіональними комісіями та включені до затверджених переліків, не відповідали стратегіям розвитку регіонів та плану заходів з їх реалізації, що є однією з умов відповідності проектів, також мало місце включення проектів при відсутності затвердженої у встановленому порядку проектної документації. Таких порушень взагалі не могло бути, адже комісія є по суті технічним органом і створюється для того, щоб забезпечити відповідність проектів та програм критеріям та основним принципам відбору та виключати з переліку ті, які не відповідають вимогам.

Отже, корупція, політизація та непрозорість – це ті загрози, які можуть нівелювати ефективність регіональної політики та дискредитувати ці інструменти розвитку. Відтак ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*** перебачено заходи, спрямовані на:

1) деполітизацію процесу і передачі його незаангажованим експертам, які здійснюватимуть оцінку програм та проектів на засадах оплатності та конфіденційності, ефективного моніторингу реалізації проектів;

2) запровадження електронного документообігу та онлайн-платформи з оцінки проектів і програм, що забезпечать публічність процесу та неможливість зловживання при формуванні переліку заявок необхідно, а також спростять процес подачі заявок та роботу з ними.

**Проблема. 2.5.4.**

**1.** Земельні відносини у останні десятиріччя стабільно залишаються однією із найбільш корумпованих сфер державного управління. Масового поширення набула своєрідна «корупційна культура» у сфері земельних відносин, що давала змогу маніпулювати вимогами до документації із землеустрою, в тому числі відмовляти у реєстрації земельних ділянок, погодженні, затвердженні документації із землеустрою, затримувати видачу дозвільних документів з метою блокування набуття прав на земельні ділянки для громадян і бізнесу. Практика роботи виконавців робіт із землеустрою показує, що вартість погодження документації із землеустрою може взагалі перевищувати половину вартість робіт із її оформлення.

Величезні суми «хабарів», які підприємці та звичайні громадяни змушені сплачувати чиновникам, що розпоряджаються державними та комунальними землями, погоджують проектну документацію, реєструють земельні ділянки та права на них, підтверджуються практикою[[40]](#footnote-40). Зокрема, найбільшим зафіксованим хабарем в історії України вважається сума у USD 42 млн, яку чиновники Броварського району Київщини (включаючи голову Броварської РДА) у 2008-2009 роках вимагали з сирійського інвестора Алхадж Яхьї Ахмата за відведення земельних ділянок та дозволи на будівництво для двох котеджних містечок площею 40 і 36 га.

Для зменшення взаємодії із посадовими особами органів землеустрою особливої актуальності набуває повноцінна реалізація пілотного проекту із реєстрації земельних ділянок у Державному земельному кадастрі сертифікованими інженерами-землевпорядниками, що дозволить відпрацювати механізм реєстраційних дій без участі державних кадастрових реєстраторів із наступним наданням сертифікованим інженерам-землевпорядникам прав та обов’язків державних кадастрових реєстраторів за умови здійснення моніторингу виконання таких повноважень з боку спеціально уповноваженого органу виконавчої влади.

З метою усунення цих проблем ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується*** переглянути та спростити процес формування земельних ділянок (зменшити кількість кроків адміністративних процедур), зокрема, ухвалити зміни до законодавства, що дозволять:

1) автоматично передавати документацію із землеустрою та оцінки земель, що використовувалася для внесення відомостей до Державного земельного кадастру, до Державного фонду документації із землеустрою та оцінки земель;

2) встановити єдині вимоги щодо встановлення відповідності положень документації із землеустрою та технічної документації із оцінки земель вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, а також раніше затвердженій документації із землеустрою або містобудівної документації, із використанням уніфікованих переліків питань («чек-листів»);

3) відновити дію пілотного проекту щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки сертифікованими інженерами-землевпорядниками, у тому числі у період дії правового режиму воєнного стану;

4) запровадити можливості стажування сертифікованих інженерів-землевпорядників не тільки у державних кадастрових реєстраторів, а й у сертифікованих інженерів-землевпорядників, які вже здійснюють повноваження державних кадастрових реєстраторів;

5) забезпечити публічність моніторингу здійснення сертифікованими інженерами-землевпорядниками повноважень державних кадастрових реєстраторів;

6) надавати сертифікованим інженерам-землевпорядникам права та обов’язки державних кадастрових реєстраторів, за умови що рішення сертифікованих інженерів-землевпорядників про внесення до Державного земельного кадастру відомостей, що не відповідають законодавству, порушують права, охоронювані законом інтереси фізичних чи юридичних осіб, держави чи територіальної громади, можуть бути скасовані центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, з власної ініціативи, за скаргами фізичних чи юридичних осіб або судом.

**2.**Системною проблемою як для розробників документації із землеустрою (сертифікованих-інженерів землевпорядників), так і посадових осіб дозвільних органів, які здійснюють її розгляд, погодження та затвердження, є відсутність чітких технічних вимог щодо змісту та оформлення навіть найбільш поширених видів землевпорядної документації[[41]](#footnote-41), а також відповідних «чек-листів». Подання відповідних документів у паперовому вигляді також створює більші можливості для дискреції. Все це призводить до неоднакової практики застосування земельного законодавства у різних регіонах, штучного маніпулювання вимогами щодо складу і змісту документації із землеустрою чиновниками місцевого рівня та кадастровими реєстраторами.

Указом Президента України від 08.11.2019 № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» було передбачено, серед іншого, нормативне закріплення ведення документації із землеустрою виключно в електронній формі, проте це доручення реалізоване не було.

З огляду на таку ситуацію ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано***:

1) внести зміни до Закону України «Про землеустрій», що передбачатимуть запровадження комплексної електронної процедури формування земельних ділянок; визначатимуть єдину форму складання документації із землеустрою та технічної документації із оцінки земель у вигляді електронного документа;

2) встановити процедуру електронної взаємодії суб’єктів землеустрою, а також ввести в експлуатацію програмне забезпечення для формування земельних ділянок;

3) провести незалежний технічний аудит програмного забезпечення, технічного і технологічного забезпечення Державного земельного кадастру.

**3.** Державний земельний кадастр – це єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення та обмеження у використанні. Кадастр містить дані про кількісну та якісну характеристику земель, їх оцінку, розподіл між власниками та користувачами. Облік земель у Державному земельному кадастрі є важливою передумовою для їх належного використання, забезпечення справляння плати за землю, уникнення «тіньового» використання та перерозподілу земель[[42]](#footnote-42). За даними Держгеокадастру України[[43]](#footnote-43), наповненість Державного земельного кадастру складає близько ***71%***, тобто майже третина земель країни перебуває поза земельно-кадастровим обліком.

При цьому у 2019 році компанія EOS Data Analytics Inc. (США) спільно з Інститутом космічних досліджень НАНУ та Державного космічного агентства України оприлюднили результати супутникового моніторингу полів (посівів), інтегровані з даними кадастрових карт в розрізі адміністративно-територіальних одиниць України[[44]](#footnote-44). Супутниковий моніторинг дозволив ідентифікувати 4,3 млн. га полів на незареєстрованих у Державному земельному кадастрі землях. Це може вказувати на те, що значна частина цих земель фактично перебуває поза оподаткуванням, а також може бути самовільно захопленими землями.

З огляду на таку ситуацію ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки запропоновано*** забезпечити проведення інвентаризації земельних ділянок державної і комунальної форм власності, сільськогосподарського призначення державної і комунальної форм власності та внесення отриманих за підсумками інвентаризації відомостей про такі земельні ділянки до Державного земельного кадастру.

**Проблема 2.5.5**

Одним із найважливіших економічних регуляторів земельних відносин в Україні є нормативна грошова оцінка (далі в межах опису проблеми 2.5.2. – НГО) земельних ділянок, оскільки саме вона є показником, від якого розраховується розмір земельного податку[[45]](#footnote-45) та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності[[46]](#footnote-46). Основними недоліками цього виду оцінки є ***застарілість*** *її методичних засад*, які закладалися переважно у другій половині 1990-х років, а також те, що її показники ***не спираються*** *на ринкову базу оцінки*. Зокрема, НГО земель передбачає досить складну формулу і методику розрахунку, яка не може забезпечити належну якість та об’єктивність результату відповідної оцінки. Внаслідок цього складається ситуація, коли показники НГО земельних ділянок майже завжди або нижчі, або вищі за реальну ринкову вартість ділянки. В свою чергу таке застосування неринкової бази оцінки під час оподаткування земельних ділянок та встановлення орендної плати за користування державними та комунальними землями створює широке підґрунтя для корупції[[47]](#footnote-47).

Відповідне підтверджується, зокрема, матеріалами судової практики. Непоодинокими є випадки, коли під час розрахунку розміру нормативно-грошової оцінки, він навмисно занижується, що в свою чергу призводить до заниження плати за користування землею та завдає збитків бюджетам[[48]](#footnote-48).

**1.** У аналітичних джерелах цілком справедливо зазначаються, що формула і методика розрахунку НГО є надзвичайно складною та не забезпечує відповідну якість результатів таких розрахунків, для неї притаманна відсутність чітких та простих алгоритмів перевірки якості її виконання, що призводить до зловживань з боку уповноважених органів та посадових осіб. Окрім цього, процедура визначення базової вартості земель базується на обробці великої кількості вихідних даних, достовірність яких є сумнівною, та які жодним чином не пов’язані з ринковим середовищем. Це породжує дискреційність у прийнятті рішень щодо встановлення розміру земельного податку для конкретних юридичних та фізичних осіб[[49]](#footnote-49).

Наприклад, коефіцієнти, які характеризують вплив локальних факторів, що зазначені у додатку 7 до Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів (затверджений наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25.11.2016 № 489)[[50]](#footnote-50), не мають чіткого значення, що дозволяє особі, що видає витяг про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, одноосібно встановлювати значення коефіцієнту у діапазоні від 5% до 15%, а отже й довільно змінювати нормативну грошову оцінку окремих земельних ділянок.

«Нормативи капіталізованого рентного доходу», що затверджуються у складі методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок і фактично виступають як база для її проведення, практично ніяк не пов’язані із реальною ринковою вартістю майна. Наприклад, середня вартість 1 кв.м землі у Києві наприкінці 2021 року становила *21 тис. грн*[[51]](#footnote-51), у той час як «норматив» оцінки для забудованих земель у містах із населенням понад 1 500 тис. осіб складає *1 432 грн*. за кв. м[[52]](#footnote-52), тобто є меншим за реальну ринкову вартість земель у Києві у ***14,7 рази.***

Враховуючи наведене, пропонується забезпечити поступовий перехід до визначення фіскальних платежів на основі показників *масової оцінки земель*, яка наразі формує основу більшості сучасних вартісно-орієнтованих систем оподаткування нерухомості. Масова оцінка земель та іншої нерухомості, на відміну від нормативної оцінки, яка базується на заздалегідь визначених вартісних «нормативах», використовує реальні дані ринку нерухомості – відомості про зібрані органами реєстрації прав ціни у договорах, за якими реально продавалися та купувалися об’єкти нерухомості в межах певної території. Таким чином, масова оцінка землі та нерухомості дозволяє наблизити оцінку до реальної ринкової вартості майна, тобто перейти до ринкової бази оцінки.

Досвід розвинених країн показує, що практичне проведення масової оцінки земель та іншої нерухомості має базуватися на створенні спеціальної геоінформаційної системи, в якій будуть поєднані геопросторові дані земельного кадастру, топографічні карти, оціночне районування території, а також дані моніторингу ринку земель та іншої нерухомості. Така система має здійснювати розрахунок масової оцінки усіх зареєстрованих у Державному земельному кадастрі, що буде гранично наближеною до їх реальної ринкової вартості. Надання відповідних відомостей учасникам земельних відносин має здійснюватися засобами публічної кадастрової карти та/або за допомогою електронних сервісів Державного земельного кадастру.

Застосування методів і моделей масової оцінки відповідає інформаційним потребам як державного, так і приватного секторів. Для місцевих органів влади результати масової оцінки забезпечують функціонування справедливих механізмів податку на нерухоме майно, базою для якого є вартість об’єктів нерухомості, тоді як у приватному секторі вона використовується з метою прийняття правильних управлінських рішень[[53]](#footnote-53).

В Україні вже створено передумови для масової оцінки земель – сформовано відповідну інформаційну базу, адже згідно з Законом України від 05.12.2019 № 340-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству»[[54]](#footnote-54) починаючи з 2020 року органи, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру, одержують інформацію з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про зареєстровані речові права на земельні ділянки, їх обтяження, а також про ціну (вартість) земельних ділянок, речових прав на них чи розмір плати за користування земельною ділянкою. Держгеокадастром щотижнево, в тому числі у період дії правового режиму воєнного стану, здійснюється моніторинг земельних відносин, в тому числі ціновий[[55]](#footnote-55).

З метою подальшого просування концепції визначення земельного податку на основі показників масової оцінки земель ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки передбачено:***

1) розроблення та ухвалення закону про внесення змін до Закону України «Про оцінку земель», яким буде: запроваджено такий вид оцінки земель як масова оцінка; встановлено обов’язок проведення оновлення масової оцінки земель не рідше одного разу на два роки; визначено правові засади реалізації пілотного проекту із масової оцінки земель на основі даних ціни (вартості) нерухомого майна та речових прав на нього чи розмір плати за користування нерухомим майном за відповідними правочинами; забезпечено належну взаємодію інформаційних систем Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру; передбачено обов’язок надання зацікавленим особам відомостей щодо масової оцінки земель та визначених на їх базі земельного податку та/або орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності;

2) розроблення та затвердження постанови Кабінету Міністрів України, яка визначатиме порядок реалізації пілотного проекту із масової оцінки земель на основі даних ціни (вартості) нерухомого майна та речових прав на нього чи розмір плати за користування нерухомим майном за відповідними правочинами;

3) розроблення та впровадження геоінформаційної системи масової оцінки земель у складі Державного земельного кадастру.

**2.**Значні корупційні ризики закладені у законодавстві й щодо визначення розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності. Положеннями Закону України «Про оцінку земель» передбачено, що для визначення розміру орендної плати за такі земельні ділянки також використовується НГО. Недосконалість визначення НГО спричиняє низку негативних наслідків в аспекті оренди земельних ділянок державної та комунальної форм власності.

Так, в умовах, коли грошова оцінка земельної ділянки визначається нормативно, виникає ситуація, коли фактичний розмір орендної плати за земельну ділянку є істотно нижчим за ринковий розмір орендної плати, що є на вторинному ринку. Таким чином, посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, які приймають рішення щодо передачі земельних ділянок у користування, отримують можливість передавати державні та комунальні землі за орендною платою, що може бути суттєво нижчою за ринкову. Це, в свою чергу, стає джерелом виникнення «корупційної ренти», яку привласнюють недоброчесні посадовці за передачу підприємцям державних та комунальних земель у оренду нижче ринкових орендних ставок.

В свою чергу, у випадках, коли НГО перевищує ринкову вартість земельних ділянок, оренда земельних ділянок державної та комунальної власності втрачає економічний сенс. Це може слугувати причиною вимушеного невикористання земельних ресурсів, які перебувають у власності держави та територіальних громад, а також втрати підприємцями можливостей для інвестицій.

Негативно впливає на ситуацію і положення ст. 288.5 Податкового кодексу України, які дозволяють встановлювати орендну плату за земельні ділянки державної та комунальної форм власності у досить широкому діапазоні ***від 0,3% до 12%*** від їх НГО. Відповідне положення дає можливість використовувати цю різницю недоброчесними чиновниками органів державної влади та місцевого самоврядування, які розпоряджаються землями державної та комунальної форм власності, особливо, коли надання земельних ділянок у користування здійснюється на неконкурентних засадах, тобто не через земельні торги. Це створює ситуацію, коли за рахунок корупційної складової орендар земельної ділянки домовляється із відповідною посадовою особою про зниження плати за землю, що в свою чергу зумовлює зменшення надходжень до місцевих бюджетів.

Важливість подолання корупційних ризиків обумовлюється значними обсягами справляння плати за землю. Так, прогнозний показник плати за землю до місцевих бюджетів на 2023 рік становить 31 985,7 млн грн, порівняно із очікуваним показником на 2022 рік, збільшується на 3 795,2 млн грн або на 13,5%[[56]](#footnote-56).

З метою вирішення цієї ситуації ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки*** пропонується внести зміни до Податкового кодексу України, якими:

1) передбачити перехід до визначення розміру земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності на базі показників масової оцінки земель;

2) встановити порядок визначення ставок земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності при застосуванні показників масової оцінки земель.

**Проблема. 2.5.6.**

Тривалий час система встановлення та зміни цільового призначення земельної ділянки характеризувалась архаїчністю, обтяжливістю та створенням умов для поширення різноманітних корупційних практик. Першочергово корупції сприяла безоплатність цієї процедури, адже у результаті переведення земель з сільськогосподарського призначення до категорій, які дозволяють житлову та громадську забудову, ринкова вартість ділянки може збільшуватись в сотні разів. Тож в більшості випадків успішне погодження зміни цільового призначення залежало не від відповідності такого цільового призначення потребам комплексного розвитку території, а від суб’єктивного рішення посадової особи, яка, як показує практика, нерідко вмотивована бажанням отримати неправомірну вигоду[[57]](#footnote-57).

Варто відзначити, що станом на листопад 2022 року багато із тих проблем, що породжували корупцію в цій сфері, на законодавчому рівні повністю або частково вже вирішені. Відтак у цих сегментах перед державою постає завдання зберегти незмінними ключові положення законодавства та забезпечити належну його реалізацію.

**1.**Передусім варто відзначити, що раніше найбільш негативно на ситуацію впливав ***порядок зміни цільового призначення***, який поміж іншого, передбачав такі етапи як: розроблення документації із землеустрою, узгодження та затвердження проекту уповноваженими органами влади, внесення відповідних відомостей до Державного земельного кадастру.

При цьому найбільшими корупційними ризиками супроводжувалася процедура *погодження відповідної документації*, оскільки Земельний кодекс України фактично не визначав ефективних критеріїв, якими мав керуватись уповноважений орган виконавчої влади та місцевого самоврядування під час погодження проекту землеустрою, прийняття рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки або відмові у прийнятті таких рішень. Замість цього ЗК України містив розмиті норми про те, що таке рішення мало ґрунтуватись лише на чинному законодавстві. Зокрема, передбачалось, що підставою для відмови у погодженні та затвердженні документації із землеустрою могла бути лише невідповідність її положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів. Проте, беручи до уваги, складність та розпорошеність земельного законодавства, відмова у погодженні мала дискреційний характер і могла надаватися із використанням загальних норм законодавства (наприклад, принципів охорони земель) або нормативно-правових актів, що прямо не регулюють складання документації землеустрою (наприклад, законодавства про благоустрій).

**2.** Зміна цільового призначення земельної ділянки відбувалась з урахуванням інтересів лише окремої особи (групи осіб), ***без урахування жодних екологічних обмежень та соціально-економічних потреб відповідної громади***. Така практика негативно впливала на економічний розвиток регіонів та не забезпечувала питання належного розподілу, використання та охорони земель певної місцевості.

Законодавець намагався змінити цей підхід, ввівши більш сучасну альтернативу, однак значних успіхів у цьому питанні досягнуто не було. Так, у 2011 році було прийнято Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», який закріпив заборону змінювати цільове призначення земельної ділянки у разі, якщо така зміна не узгоджується із існуючим планом детального планування території або планом зонування. Відтак, фактично було закладено новий підхід у визначенні або зміні цільового призначення земельної ділянки, оскільки ця заборона була покликана узгодити напрями використання земельних ділянок із комплексним розвитком території. Однак в подальшому на практиці вона перетворилась у додаткові вимоги до землевласника щодо фінансування детального плану території за власний рахунок.

Зокрема, цьому сприяли положення ч. 2. ст. 10 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які дозволяли проводити розробку детального плану території щодо окремої земельної ділянки (групи земельних ділянок), яка перебуває у власності або користуванні фізичних чи юридичних осіб або на якій розташована будівля, споруда, що перебуває у приватній власності, за рахунок коштів землевласника, землекористувача або власника будівлі, споруди. Надання можливості фінансувати розроблення містобудівної документації за приватні кошти призвело до того, що органи місцевого самоврядування у значній кількості випадків усувалися від цього, перекладаючи фінансовий тягар на землевласників та землекористувачів. Як результат, розробка містобудівної документації, по суті, стала інструментом для отримання можливості зміни цільового призначення землі, замість того, щоб визначати комплексний розвиток території.

**3**. Не досить ефективними були і ***правила планування території на місцевому рівні***. Протягом багатьох років в Україні паралельно існували містобудівна та землевпорядна документація, які по суті регулювали однотипні питання: цільове призначення земельних ділянок визначалося у правовстановлюючих документах на земельну ділянку та Державному земельному кадастрі, а функціональне призначення земель, до яких належала така ділянка – у містобудівній документації (в т.ч. у містобудівних кадастрах). При цьому у разі наявності суперечностей цих даних між собою виникали проблеми для землевласників та землекористувачів у використанні належних їм ділянок. При цьому на законодавчому рівні механізм вирішення цієї проблеми належним чином врегульовано не було. Окрім цього, законодавство не передбачало розроблення спеціальної містобудівної документації, що поширювала б свою дію саме на територію громади. Це не дозволяло територіальній громаді визначати орієнтири щодо планування та забудови власної території.

Остаточний перехід до комплексної процедури управління містобудівним розвитком усієї території громади був закріплений **Законом України від 17.06.2020 № 711-IX** «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», яким передбачено ***розроблення комплексних планів просторового розвитку*** (далі – КППР) території територіальних громад, що скасовує необхідність розроблення декількох, споріднених за змістом видів містобудівної документації та документації із землеустрою; унормовує питання, пов’язані із її затвердженням відповідної документації; забезпечує реальний зв’язок програм соціально-економічного розвитку із документацією з просторового планування, а також створює прозорий та неконфліктний механізм врахування громадських та приватних інтересів через прозорі громадські обговорення[[58]](#footnote-58).

Відтепер, у зв’язку із прийняттям цього закону, під час зміни цільового призначення земельної ділянки її вид повинен відповідати виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим громадою КППР території або генеральним планом населеного пункту. Відповідно до нової процедури, якщо земельна ділянка знаходиться в межах визначеного виду функціонального призначення, то землекористувачам не потрібно буде розробляти нову документацію із землеустрою та отримувати дозвіл від органів місцевого самоврядування на зміну цільового призначення. Для цього потрібно буде звернутись безпосередньо до кадастрового реєстратора із заявою про зміну цільового призначення відповідної ділянки. Це значно спростить процес зміни цільового призначення земельної ділянки та зробить його більш прозорим та доступним.

Із наведеного вище випливає, що більшість зазначених вище проблем у цій сфері на законодавчому рівні вже вирішена, а тому ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*** ***запропоновано*** зберегти незмінними та чинними положення законодавства, які передбачають обов’язковість розроблення КППР території територіальних громад та визначення на підставі цього функціонального зонування територій, обмежень у використанні земель як обов’язкових передумов встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок (шляхом встановлення відповідного індикатору, за яким щорічно проводитиметься оцінка стану досягнення відповідного очікуваного результату).

**Сучасним** же **викликом** у цій сфері є те, що на практиці зміна цільового призначення практично завжди **відбувається за старим порядком**, якому притаманні зазначені вище корупційні ризики. Це обумовлено тим, що згідно з чинним законодавством зміна цільового призначення земельної ділянки можлива лише у випадках, якщо до Державного земельного кадастру внесено відомості про функціональні зони території або ж на підставі витягу із містобудівної документації. Наразі ж ***розробка та затвердження КППР територіальних громад майже не проводиться.***

Така ситуація зумовлена передусім тим, що однією із досить важливих складових розробки та затвердження планувальної документації є *джерела фінансування*. Одним із можливих видів такого фінансування є субвенції із державного бюджету. Однак діючі порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення КППР територій територіальних громад[[59]](#footnote-59) залишаються ускладненими саме у частині умов надання відповідної субвенції. Зокрема, однією із вимог надання субвенції є наявність актуалізованої картографічної основи в цифровій формі у державній геодезичній системі координат УСК-2000. Це призводить до того, що громади позбавлені можливості одразу приступити до розроблення КППР із державною підтримкою, оскільки мають попередньо витрачати власні ресурси на розроблення оновленої картографічної основи, у той час як таке оновлення цілком може бути одним із етапів розроблення комплексного плану.

Повноцінна реалізація згаданого Закону дотепер не відбулася, а *перші розроблені комплексні плани просторового планування так і не були затверджені* через початок збройної агресії Російської Федерації[[60]](#footnote-60). При цьому розроблення комплексних планів громад, що постраждали внаслідок бойових дій, може розглядатися як один із ключових елементів планування післявоєнного відновлення на основі інклюзивності та комплексного вирішення соціально-економічних проблем громади у відкритий та прозорий спосіб.

З метою усунення цих проблем ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується*** запровадити механізми стимулювання органів місцевого самоврядування до швидкого розроблення та затвердження планувальної документації на всю територію територіальних громад (як у межах населених пунктів, так і за їх межами), а саме:

1) передбачити законами про Державний бюджет України на 2024 та 2025 роки необхідний обсяг фінансування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад;

2) спростити Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад у частині виключення вимоги попередньої наявності у громади актуалізованої картографічної основи в цифровій формі.

**Проблема. 2.5.7.**

До 2021 року земельне законодавство передбачало проведення земельних торгів через аукціони. Такі аукціони з продажу земельних ділянок мали вигляд застарілих торгів, які передбачають фізичне прибуття людей до приміщення з метою участі у аукціоні, підняття табличок зі ставками та іншими подібними діями, які не лише не відповідали сучасним умовам, а й містили низку корупціогенних факторів, серед яких: вплив зацікавлених осіб на результати торгів, фальсифікація результатів земельних торгів шляхом виставлення «спаринг-партнера», внесення неправдивої інформації про земельний лот з метою уникнення конкурентної процедури аукціону, непрозорість проведення земельних торгів та обмеження громадського контролю за ними тощо[[61]](#footnote-61).

Задля зміни такої корупційної практики продажу та передачі в користування землі, у 2021 році було впроваджено більш сучасний, прозорий та ефективний механізм – електронні земельні торги[[62]](#footnote-62). Відтепер продаж або передача у користування земельних ділянок державної та комунальної власності здійснюється у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет через електронну торгову систему, адміністратором якої є державне підприємство «Прозорро.Продажі»[[63]](#footnote-63). Такі зміни значно мінімізують низку корупційних ризиків, які були широко поширені під час проведення звичайних земельних аукціонів.

Так, нові вимоги підготовки та проведення електронних торгів забезпечують прозорий механізм проведення продажу та передачі у користування земельних ділянок, оскільки:

1) комунікація між власником, розпорядником земельних торгів відбувається через електронну торгову систему;

2) інформація про проведення земельних торгів є загальнодоступною та відкритою, оскільки відображається в електронній системі у мережі Інтернет, доступ до якої може отримати будь-яка бажаюча особа;

3) введено нові запобіжники, які мінімізують вплив зацікавлених осіб на хід торгів, та фальсифікацію їх результатів. Зокрема, збільшено розмір гарантійного внеску задля мінімізації участі у торгах «підставних учасників», заборонено розголошення відомостей про учасників до завершення торгів з метою запобігти їх змові та спотворенні результатів торгів тощо.

Зазначений підхід вже показав свою ефективність, а також значно збільшив надходження коштів до місцевих бюджетів[[64]](#footnote-64). При цьому більшість корупційних ризиків, які зумовлювали їх запровадження було ефективно усунуто, однак деякі недоліки все ж залишились не вирішеними.

**1**. За загальним правилом земельні ділянки державної та комунальної власності продаються або передаються в користування (оренду, суперфіцій, емфітевзис) окремими лотами на конкурентних засадах (на земельних торгах)[[65]](#footnote-65). Водночас положеннями Земельного кодексу України (далі – «ЗК України») встановлюються випадки, за яких деякі земельні ділянки не підлягають продажу або передачі в користування на земельних торгах. Водночас Законом України від 18.02.2016 № 1012-VIII «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів» було внесено зміни в ЗК України, які суттєво обмежили можливості для надання земельних ділянок у неконкурентний спосіб, однак незважаючи на це, відповідний перелік потребує подальшого удосконалення.

Зокрема, одним із таких виключень є випадок, коли на земельній ділянці розташовані об’єкти нерухомого майна (будівлі, споруди), що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб[[66]](#footnote-66). Ним можуть користуватись недоброчесні посадові особи, які у змові з приватними забудовниками, уникаючи земельні торги, передають права на державний актив за значно зниженою вартістю. Для цього посадові особи можуть розташовувати невелику нежитлову тимчасову споруду на економічно привабливих для забудовників землях. У подальшому цій споруді надають статусу «капітального будівництва» та продають обраній компанії. Право власності на об’єкт дозволяє в обхід земельних торгів отримати право на земельну ділянку необмеженої площі за ціну, яка набагато нижча за ринкову[[67]](#footnote-67). Зазначене значно зменшує надходження до місцевих бюджетів, порушує права та інтереси землекористувачів та знижує інвестиційну привабливість.

Водночас з метою уникнення інших можливих корупційних схем доцільно також виключити із переліку винятків, за яких деякі земельні ділянки не підлягають продажу або передачі в користування на земельних торгах, можливість їх передачі підприємствам, установам і громадським організаціям у сфері культури і мистецтв (у тому числі національним творчим спілкам та їх членам) під творчі майстерні, а також громадянам земельних ділянок для сінокосіння і випасання худоби та городництва.

З огляду на це ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*** запропоновано заходи, спрямовані на:

- мінімізацію корупційної практики у вигляді передачі прав на земельну ділянку в обхід процедури земельних торгів шляхом визначення граничної площі земельних ділянок державної та комунальної власності, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна (будівлі, споруди), що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для їх продажу або передачі в користування поза конкурентними засадами, а також скорочення підстав для неконкурентного надання земельних ділянок державної та комунальної власності;

- збереження незмінності та чинності положень ЗК України, які передбачають прозорі механізми продажу або передачу у користування земельних ділянок державної та комунальної форм власності, а саме: проведення земельних електронних торгів в єдиній електронній торговій системі у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет, за результатами проведення якого укладатиметься договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з переможцем земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів (цінову пропозицію).

**2**. Збройна агресія російської федерації фактично зачепила усі сфери суспільного життя, не оминувши і земельні відносини. З метою уникнення неправомірних доступів до інформаційних систем та безпеки на період воєнного стану було зупинено проведення земельних торгів щодо земель сільськогосподарського призначення[[68]](#footnote-68). Натомість відбулося повернення до «ручної» процедури передачі у користування земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, відповідно до якої такі земельні ділянки передаються у користування терміном на один рік із фіксованими умовами оренди, реєстрації підлягає сам договір оренди у книзі реєстрації землеволодінь і землекористувань, яка ведеться районною військовою адміністрацією у паперовій та електронній формах. При цьому, органи посадової влади фактично наділені необмеженою дискрецією під час передачі таких земельних ділянок у користування відповідним користувачам, що могло створювати очевидні корупційні ризики.

Проте 19.10.2022 року прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель», яким пропонується, серед іншого, відновити проведення земельних торгів з передачі у користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності. Проте електронні земельні торги не будуть проводитись, якщо Державний земельний кадастр не функціонуватиме протягом 30 робочих днів. У цьому разі передача земельних ділянок у користування відбуватиметься за правилами, згаданими вище[[69]](#footnote-69).

Враховуючи викладене, ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*** запропоновано заходи, спрямовані на збереження незмінності та чинності положень ЗК України, які передбачають прозорі механізми продажу земельних ділянок державної та комунальної форм власності або прав на них через земельні торги в умовах воєнного стану за умови функціонування Державного земельного кадастру, а саме: проведення земельних електронних торгів в єдиній електронній торговій системі у формі електронного аукціону в режимі реального часу в мережі Інтернет, за результатами проведення якого укладатиметься договір купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки з переможцем земельних торгів, який запропонував найвищу ціну за земельну ділянку, що продається, або найвищу плату за користування нею, зафіксовану в ході проведення земельних торгів (цінову пропозицію) з урахуванням вимог підготовки та їх проведення.

**Проблема. 2.5.8.**

Історично запровадження в Україні безоплатної приватизації земельних ділянок, пов’язане із прийняттям законів України від 30.01.1992 № 2073-XII «Про форми власності на землю» та від 13.03.1992 № 2196-XII «Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу Української РСР». На початку земельної реформи безоплатна приватизація мала стати способом радикального «пришвидшення» становлення ринкових земельних відносин та швидкого формування нового класу приватних землевласників (перш за все, у сільській місцевості). За сподіванням тогочасного політикуму, господарюючи на власній землі, громадяни мали забезпечувати продовольчу безпеку молодої держави в умовах фактичного колапсу радянської «колгоспної» системи.

Проте в існуючому вигляді право на безоплатну приватизацію є недосконалим та архаїчним інститутом, оскільки він не забезпечує для громадян рівних можливостей для реалізації «гарантованих» законом прав, а також стає причиною нерівного перерозподілу земельних ресурсів як у регіональному, так і людському вимірах[[70]](#footnote-70). Натомість положення про безоплатну приватизацію стали широко використовуватися недоброчесними посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, що розпоряджаються землями державної та комунальної власності, для тіньового перерозподілу цінних державних і комунальних земель.

Серед обставин, що обумовлюють актуальність поступової відмови від безоплатної приватизації земель або її трансформації у інші форми державної соціальної підтримки населення потрібно виділити такі чинники.

**1.** Перш за все, встановлені норми безоплатної приватизації є соціально несправедливими. Наприклад, кожен громадянин теоретично може безоплатно отримати присадибну земельну ділянку розміром 0,10 га у місті, 0,15 га у селищі або 0,25 в селі[[71]](#footnote-71). Найбільш привабливими є земельні ділянки, розташовані у Києві, проте очевидно, що всі 41,1 млн. громадян України отримати їх у цьому місті не зможуть. Таким чином, дехто отримає земельну ділянку в столиці, а дехто – у місті обласного значення, селі або селищі. Вартість отриманих земельних ділянок відрізнятиметься у сотні разів, проте формально всі громадяни використали одне й те саме право на приватизацію земельної ділянки.

**2**. 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. Мінімальна цифровізація процедури прийняття рішень унеможливлює належний громадський контроль, а також створює необмежені можливості для корупційних маніпуляцій при процедурі безоплатної приватизації. Зокрема, у непоодиноких випадках, рішення про відведення земельних активів комунальної власності навіть не вноситься у порядок денний та не ставиться на голосування місцевої ради, та попри це, у протоколі засідання з’являється інформація про успішне погодження відведеної земельної ділянки. За відсутності ефективного контролю за об’єктивністю та законністю процедури ухвалення рішень місцевими радами посадова особа має можливість вивести земельні активи навіть одноосібно[[72]](#footnote-72). При цьому, 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.

**3**. Відповідно до ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України (далі також – «ЗК України») до клопотання про надання безоплатно у власність земельної ділянки громадянин має додати графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки. Тобто зацікавлена особа, по суті, має сама знайти «вільні» землі, на яких можна сформувати земельну ділянку для передачі у власність. Корупційна складова цієї процедури полягає у відсутності механізму отримання відомостей про місцезнаходження вільних земельних ділянок, оскільки Публічна кадастрова карта України не містить такої інформації. 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» виникає ще до подання необхідних документів для відведення ділянки на узгодження органами державної влади. Це при тому, що статтею 53-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X встановлена відповідальність за приховування інформації про наявність земель запасу або резервного фонду[[73]](#footnote-73).

**4**. Приватизація може бути заблокована органами державної влади та місцевого самоврядування на будь-якому етапі, і заявник практично позбавлений ефективних засобів захисту свого права на приватизацію земельної ділянки. Через численність стадій процедури будь-яке оскарження дій чи бездіяльності лише призведе до подальшого затягування та ускладнення процедури. В першу чергу, це пов’язано із тим, що Порядок ведення Державного земельного кадастру, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1050, передбачає дискреційні повноваження посадових осіб під час розгляду документів, які можуть безпідставно відмовляти у внесенні відомостей до Державного земельного кадастру. Можливість відмовити у реєстрації ділянки з формальних причин призводить до зловживань з боку недоброчесних посадових осіб, а – у того, хто бажає отримати ділянку, просто немає іншого вибору, ніж «вирішувати питання».

**5**. Наразі інститут безоплатної приватизації став поширеним інструментом для його використання у діяльності приватних забудовників, замість того щоб забезпечити громадянам можливість зайняття садівництвом або вести особисте селянське господарство. Відповідна ситуація зумовлена низкою причин:

- у великих містах ділянки приватизуються безоплатно у межах норм та за призначенням, визначеними у ст. 121 ЗК України, а потім призначення вже приватних ділянок змінюється на так зване «комерційне», наприклад під станції техобслуговування, громадські будинки, офіси, торговельні центри[[74]](#footnote-74);

- наявність умовно «безкоштовних» земельних ділянок призводить до обмеження дії об’єктивних економічних законів у відповідних сегментах ринку та спотворення ціноутворення на вторинному ринку нерухомості. Окрім цього також порушується еквівалентність товарного обміну та відбувається невиправдане економічними чинниками «коригування» цін на вторинному ринку.

Відтак існує значна потреба у наданні такій безоплатній процедурі соціальної спрямованості та введенні запобіжників, що суттєво обмежать зловживання відповідними правами. Зокрема, необхідним є забезпечення безкоштовної передачі державних або комунальних земельних ділянок лише на користь осіб, які мають визначні особисті заслуги перед Україною[[75]](#footnote-75), за умови, що вони будуть самостійно користуватись одержаною земельною ділянкою протягом достатньо тривалого часу без права її відчуження та передачі у користування іншим особам, а ринкова вартість такої земельної ділянки, що має бути публічно оголошена під час дарування, не повинна перевищувати встановленого законом граничного значення.

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 цій процедурі 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 недоброчесних посадових осіб тощо.

Тому для вирішення наведеної проблеми у ***проекті Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки*** запропоновано:

1) провести аналітичне дослідження, до предмета якого входитиме аналіз найбільш оптимальних підходів трансформації безоплатної приватизації земельних ділянок у інші форми соціальної підтримки населення;

2) напрацювати законодавчі зміни, що ґрунтуватимуться на результатах аналітичного дослідження, із метою усунення зазначених проблем, зокрема, передбачивши як одну із форм соціальної підтримки населення передачу державних або комунальних земельних ділянок за договором дарування лише на користь осіб, які мають визначні особисті заслуги перед Україною, за умови, що вони будуть самостійно використовувати одержану земельну ділянкою протягом достатньо тривалого часу без права її відчуження та передачі у користування іншим особам.

**6.** Поряд із цим, наразі неможливо повністю відмінити безоплатну приватизацію з огляду на приписи ст. 22 Конституції України, відповідно до якої конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод[[76]](#footnote-76). Відтак, задля дотримання цих вимог доцільним є збереження безоплатної приватизації, проте з введенням певного запобіжника, який полягатиме у тому, що безоплатна приватизація поширюватиметься на земельні ділянки, надані у користування громадянам до 2002 року, на яких розташовані існуючі житлові будинки та господарські споруди.

Разом із цим, такий підхід допоможе забезпечити поєднання земельних ділянок і будівель в єдиний об’єкт нерухомого майна та усунути проблему перебування цих об’єктів у власності двох різних осіб, оскільки сьогодні земельна ділянка розглядається фактично як приналежність будинку, будівлі або споруди[[77]](#footnote-77). Враховуючи те, що за загальним правилом іншої особи, яка могла б претендувати на земельну ділянку під будівлею, окрім власника такої будівлі, не існує, зберігається необхідність передати у власність земельні ділянки, що зайняті будинками, будівлями, спорудами власникам останніх. Таке сприяння зосередженню земельних ділянок та розміщених на них будівель «у руках» одного власника у подальшому забезпечить створення умов для їх юридичного поєднання у єдиний об’єкт нерухомості [[78]](#footnote-78).

З метою усунення цих проблем ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується*** внести зміни до земельного законодавства, які передбачають збереженням права на безоплатну приватизацію земельних ділянок, наданих у користування громадянам до 2002 року, зокрема, на яких розташовані існуючі житлові будинки.

**Проблема. 2.5.9.**

Процеси набуття прав на земельні ділянки, зміни цільового призначення земельних ділянок, формування обмежень у землекористуванні, проведення грошової оцінки земель мають вирішальне значення для нормального функціонування реального сектору економіки. Саме із отримання земельних ділянок відповідного призначення починаються інвестиційні проекти у будівництві, сільському господарстві, видобутку корисних копалин, розбудові інфраструктурних об’єктів тощо. Таким чином, орган влади, що здатний впливати на майже усі процеси набуття і реалізації прав на землю, в тому числі зі значною дискрецією при прийнятті рішень, може мати надзвичайну привабливість для недоброчесних осіб. Зважаючи на це, державні органи земельних ресурсів протягом останніх десятирічь часто відносять до числа найбільш корумпованим[[79]](#footnote-79).

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геопросторових даних, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. Водночас, це зумовлює ситуацію, коли орган, що здійснює розпорядження землями, одночасно безпосередньо впливає і на проведення землеустрою та внесення відомостей про земельні ділянки до Державного земельного кадастру.

Надмірна концентрація функцій у сфері земельних відносин та землеустрою, а також широка дискреція при їх реалізації зумовили ситуацію, коли відомство мало вирішальний вплив на більшість ключових дозвільних та адміністративних процедур перерозподілу земельних ресурсів у країні. Замість того, щоб опікуватися технічними питаннями ведення земельно­кадастрового обліку, організації топографо-геодезичних робіт загальнодержавного значення, ведення фонду землевпорядної документації тощо, посадові особи органів земельних ресурсів лобіювали власні інтереси на всіх рівнях державного управління, відіграючи ключову роль у перерозподілі та наданні доступу державних та комунальних земель тощо.

Останні соціологічні дослідження у цій сфері хоча і вказують на стійку тенденцію до зниження корупції у сфері земельних відносин, але водночас демонструють, що Держгеокадастр залишається «найпроблемнішою» структурою в земельній сфері. Так, наприклад, за результатами опитування USAID, проведеного у липні-серпні 2022 року, 18% представників українського агросектору стикались з корупцією в земельних питаннях. При цьому незмінно з 2021 року найбільш поширеним видом корупції називають «створення штучних проблем та затягування процедур у часі» (55%). Щодо найбільш корумпованих органів, то третина респондентів назвала Держгеокадастр і його підрозділи на місцях. При цьому найчастіше аграрії в земельній сфері стикались з потребою отримання витягу з земельного кадастру чи проведення нормативної грошової оцінки земельної ділянки[[80]](#footnote-80).

**1.** Із набранням чинності Законом України від 28.04.2021 № 1423-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», було скорочено найбільш корупціогенні функції Держгеокадастру, зокрема скасовано багатократні процедури погодження документації із землеустрою, державну експертизу землевпорядної документації, спеціальні дозволи на зняття (перенесення) ґрунтового покриву земельних ділянок тощо. Внаслідок запровадженої цим Законом України земельної децентралізації кардинально зменшились площі земель, якими Держгеокадастр здійснював розпорядження (в т.ч. надавав у порядку безоплатної приватизації), а також частково передані територіальним громадам повноваження із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. На виконання цього ж Закону України у 2022 році мала розпочатися реалізація пілотного проекту щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про земельні ділянки сертифікованими інженерами-землевпорядниками, який надалі був зупинений урядом на період воєнного часу.

Тому у проекті ***Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки запропоновано*** зберегти незмінними та чинними положення законодавства, які передбачають належність до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад: здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, у частині виконанням власниками і користувачами земель комплексу необхідних заходів із захисту земель від заростання бур’янами, чагарниками, дотриманням режиму експлуатації протиерозійних, гідротехнічних споруд, а також вимог законодавства щодо збереження захисних насаджень і межових знаків, виконанням землевласниками та землекористувачами вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, розміщенням, проектуванням, будівництвом, введенням в дію об’єктів, що негативно впливають на стан земель, експлуатацією, збереженням протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень.

**2.** Попри згадані зміни, залишається принципово не вирішеною проблема надмірної концентрації управлінських, розпорядчих та контрольно-наглядових функцій у галузі земельних відносин у Держгеокадастру та його територіальних органів, значна дискреція при наданні адміністративних послуг (зокрема, при здійсненні державної реєстрації земельних ділянок). Держгеокадастр зберігає вирішальний вплив на кваліфікаційні комісії, які здійснюють професійну атестацію інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів, що має широкий рівень дискреції при прийнятті рішень про видачу та позбавлення кваліфікаційного сертифіката, в тому числі на власний розсуд оцінюючи «грубість» порушень у діяльності відповідних інженерів. При цьому незалежними дослідженнями вказується на наявність ознак формальності при підготовці Антикорупційної програми Держгеокадастру, зокрема неналежного залучення громадськості[[81]](#footnote-81).

Складність, розпорошеність та колізійність земельного законодавства України створює передумови, за яких набуття і повноцінна реалізація прав на землю громадянами, підприємцями та органами місцевого самоврядування стає практично неможливою без схвалення посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі земельних відносин.

З метою усунення цих проблем ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується*** прийняти зміни до законодавства, що передбачатимуть:

1) надання повноважень щодо передачі у власність або користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення обласним державним (військовим) адміністраціям, що дозволить позбавити Держгеокадастр невластивої топографо-геодезичному органу функції розпорядження землями;

2) делегування центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі земельних відносин саморегулівним організаціям у сфері землеустрою та топографо-геодезичної діяльності повноважень щодо професійної атестації інженерів-землевпорядників, інженерів-геодезистів та їх позбавлення кваліфікаційного сертифіката у визначених законом випадках, а також здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень[[82]](#footnote-82).

1. Президент Конфедерації будівельників України та колишній заступник міністра з регіонального розвитку та будівництва Лев Парцхаладзе вважає, що для зведення до нуля необґрунтованих відмов потрібно проводити розгляд дозволів відкрито. За словами Парцхаладзе, це можна забезпечити за допомогою онлайн-трансляції засідань, відеозаписів у відкритому доступі на сайті, а також за допомогою особистої присутності замовника на засіданні цієї комісії. Див. Куницький О. Війна з будівельною корупцією: осада та штурм. URL: <https://www.unian.ua/economics/other/10755357-viyna-z-budivelnoyu-korupciyeyu-osada-ta-shturm.html>. [↑](#footnote-ref-1)
2. [Про регулювання містобудівної діяльності](https://zakon.rada.gov.ua/go/3038-17): Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text. [↑](#footnote-ref-2)
3. Стаття 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає виникнення права на виконання підготовчих робіт після подання ( а не реєстрації) повідомлення про початок виконання будівельних робіт. Указаний закон не передбачає можливість повернення на доопрацювання чи відмови в реєстрації повідомлень про початок виконання будівельних робіт. [Про регулювання містобудівної діяльності](https://zakon.rada.gov.ua/go/3038-17): Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Зазначені обставини неодноразово досліджувалися Тимчасовою слідчою комісією Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду ще протягом 2020-2021 років, що знайшло своє відображення як у проміжному, так і в остаточному звіті роботи комісії. Див. звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду про виконану роботу за рік діяльності: проект Постанови. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27736. Окрім того, 18.11.2020 року В.о. Голови Державної архітектурно-будівельної інспекції України було видано Окреме доручення, де зазначено, що органи державної влади зобов’язані діяти виключно у спосіб, передбачений законами України, а процедура повернення на доопрацювання повідомлення про початок виконання будівельних робіт законом не передбачена. Відтак кожен такий виявлений факт, як зазначено в Окремому дорученні, буде розглядатися як зловживання чи перевищення службових обов’язків. Див. Звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду про виконану роботу за рік діяльності. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/921868>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Працівникам органів архітектурно-будівельного контролю [↑](#footnote-ref-5)
6. Про неможливість технічної реалізації через ЄДЕССБ положень Постанова КМУ №722 «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» див. статтю Брикайло Ю. Чи можливо реалізувати на практиці положення ПКМУ №722 про спрощення дозвільних процедур у будівництві? від 15.08.2022 р. URL: <https://dreamdim.ua/uk/articles/> . [↑](#footnote-ref-6)
7. Більш детально відповідна проблема розкрита у описі проблеми 2.5.2 «Відсутність публічної інформації щодо об’єктів культурної спадщини та колізії у містобудівному і пам’яткоохоронному законодавстві призводять до зловживань та забудови пам’яток культурної спадщини» [↑](#footnote-ref-7)
8. BRDO В Україні тільки 24% містобудівної документації є у відкритому доступі. URL: <https://brdo.com.ua/analytics/v-ukrayini-tilky-24-mistobudivnoyi-dokumentatsiyi-ye-u-vidkrytomu-dostupi/>. [↑](#footnote-ref-8)
9. Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки - документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об’єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією (п. 8 ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»). [↑](#footnote-ref-9)
10. Видача містобудівних умов та обмежень тепер відбувається онлайн. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/vydacha-mistobudivnyh-umov-ta-obmezhen-teper-vidbuvayetsya-onlajn/?__cf_chl_tk=7mREV00Dq2A77jyAeqFtsfie36Xuc2vi4jefK_ULb6c-1661245996-0-gaNycGzNCyU> [↑](#footnote-ref-10)
11. Стенограма парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні», 18 квітня 2018 року, сесійний зал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1804118.htm> [↑](#footnote-ref-11)
12. Довідково: на державному обліку перебуває близько 65 350 (52%) об’єктів археології, 44 496 (35%) – історії, 1 944 – монументального мистецтва (2%), 13 518 – архітектури та містобудування, 327 – садово-паркового мистецтва; 219 – ландшафтних об’єктів та 92 – об’єкти науки і техніки.

Стенограма парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні», 18 квітня 2018 року, сесійний зал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1804118.htm> [↑](#footnote-ref-12)
13. Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини<http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162> або <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%20%D0%9C%D1%96%D0%BD%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%20%D1%81%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D1%89%202017-2018.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. Закон України «Про Перелік пам’яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» від 23 вересня 2008 року № 574-VI / Верховна Рада України // Офіційний вебпортал парламенту України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-17> [↑](#footnote-ref-14)
15. Йдеться про представників уповноважених органів охорони культурної спадщини, а також органів архітектурно-будівельного контролю. [↑](#footnote-ref-15)
16. Перелік пам’яток культурної спадщини національного значення, занесених до Державного реєстру нерухомих пам’яток України // Офіційний сайт Міністерства культури та інформаційної політики України. – Режим доступу : <https://mkip.gov.ua/content/perelik-pamyatok-kulturnoi-spadshchini-nacionalnogo-znachennya.html> [↑](#footnote-ref-16)
17. Перелік пам’яток місцевого значення // Офіційний сайт Міністерства культури та інформаційної політики України. – Режим доступу : <https://mkip.gov.ua/content/derzhavniy-reestr-pamyatok-miscevogo-znachennya.html> [↑](#footnote-ref-17)
18. Аж поки не буде отримана конкретна інформація від уповноваженого органу охорони культурної спадщини. [↑](#footnote-ref-18)
19. Міністерство культури України. Інформація щодо затвердження меж та режимів використання історичних ареалів історичних населених місць (станом на 1 вересня 2018 р.) <http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=244995501&cat_id=244993460> [↑](#footnote-ref-19)
20. *Винесення меж земельної ділянки в натуру (на місцевість)* – це процес встановлення (відновлення) меж ділянки на місцевості, метою якого є визначення точного місця розташування такої земельної ділянки (згідно координат з бази Державного земельного кадастру України). [↑](#footnote-ref-20)
21. Цифровізовано погодження та дозвіл від органу охорони культурної спадщини // Офіційний вебпортал Державної інспекції архітектури та містобудування України. – Режим доступу : <https://diam.gov.ua/news/tsyfrovizovano-pohodzhennia-ta-dozvil-vid-orhanu-okhorony-kulturnoi-spadshchyny-cherez-iedessb> [↑](#footnote-ref-21)
22. Уживши передбачені законом рішення (приписи, розпорядження, постанови, подання позову тощо). [↑](#footnote-ref-22)
23. Виконавці окремих видів робіт (послуг), пов’язаних із створенням об’єктів архітектури (далі - виконавці), - архітектор, інженер-проектувальник, інженер технічного нагляду та експерт, які здобули вищу освіту за напрямом професійної атестації відповідно до кваліфікаційних вимог та мають стаж роботи за фахом не менш як три роки. Див. Деякі питання професійної атестації виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2011-%D0%BF#Text> [↑](#footnote-ref-23)
24. Текст підписано Головою ВРУ 16.08.2022 року, набрання чинності відбулося 10.10.2022 року, а окремих положень – з 11.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2518-20#Text> [↑](#footnote-ref-24)
25. Див. Шевчук Т.В., Коркун І.І. Удосконалення структури фондів фінансування будівництва житла у складі банківських установ. URL: [https://ird.gov.ua/pe/re201401/re201401\_104\_ShevchukTV,KorkunaII.pdf](https://ird.gov.ua/pe/re201401/re201401_104_ShevchukTV%2CKorkunaII.pdf)*.* [↑](#footnote-ref-25)
26. Підстави проведення планових та позапланових перевірок встановлюються підзаконним актом. Див. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-%D0%BF#Text>. [↑](#footnote-ref-26)
27. Варто зазначити, що незаконному будівництву сприяє не лише відсутність реальної відповідальності уповноважених осіб, але й загалом відсутність відповідальності всіх учасників будівництва. Так, лише одна адміністративна відповідальність не може бути запобіжним чинником, надто з огляду на ризики для життя і здоров’я великої кількості людей, які несе незаконне будівництво. З огляду на це, позитивним є спроби законодавця посилити саме кримінальну відповідальність за грубі порушення у сфері містобудівної діяльності, а також більше персоніфікувати відповідальність та деталізувати випадки її застосування (покладено в основу проекту Закону України про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності у сфері містобудівної діяльності, який було прийнято за основу. Див. Постанова Верховної Ради України від 15.12.2021 № 1955-IX. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1955-IX#Text>). [↑](#footnote-ref-27)
28. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/kontseptsiya-publichnogo-upravlinnya-v-galuzi-budivnitstva/kontseptsiya-publichnogo-upravlinnya-v-galuzi-budivnitstva/> [↑](#footnote-ref-28)
29. ч. 8 ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Див. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> [↑](#footnote-ref-29)
30. ч. 9 ст. 35, ч. 7 ст. 36, абзац ч.4 ст. 37, ч. 6 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Див. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>. [↑](#footnote-ref-30)
31. ТСКУ ВРУ з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду «*виявлено значну кількість порушень, вчинених посадовими особами органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду, що характеризуються повторюваністю, системністю та наявністю корупційної складової*», про що зазначено у висновках роботи Комісії, а самі порушення деталізовано в Звіті. Див. Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування фактів корупції в органах державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду про виконану роботу за рік діяльності: Проект Постанови. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27736>. [↑](#footnote-ref-31)
32. Уживши передбачені законом рішення (приписи, розпорядження, постанови, подання позову тощо). [↑](#footnote-ref-32)
33. Метою реформування мала стати гармонізація законодавчої та нормативної бази України з європейською та перехід на систему оцінки відповідності продукції вимогам технічних регламентів, які відповідають європейським директивам. Це мало би стимулювати вітчизняний ринок будівельних матеріалів і дозволило би українським виробникам вивести свою продукцію на європейський ринок [↑](#footnote-ref-33)
34. Зазначений закон набирає чинності із 01.01.2023 року [↑](#footnote-ref-34)
35. статті 21,22 Закону України «Про ринок електричної енергії», ст. 19 Закону України «Про ринок природного газу». Див. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>.

Про ринок природного газу: Закон України від 09.04.2015 № 329-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text. [↑](#footnote-ref-35)
36. ч. 2 ст. 24 Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів». Див. Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів: Закон України від 09.07.2010 № 2480-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2480-17#Text> [↑](#footnote-ref-36)
37. Без цього неможливе відображення інформації про інженерні мережі в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва, Єдиному електронному містобудівному кадастрі та забезпечення публічності цієї інформації, що усуне можливості для маніпулювання такою інформацією, як було зазначено вище. Це також дозволить скасувати технічні умови як вид документації (вихідні дані) та позбутися всіх корупціогенних факторів, пов’язаних із їх отриманням. При цьому інформації щодо наявної потужності (перспектив її збільшення) та відстані і маршрутів до місць забезпечення потужності буде отримуватися автоматично з Єдиного електронного містобудівного кадастру як послуга (онлайн витяг). Таким чином, не лише будуть усунуті корупційні ризики при приєднанні до мереж, а й підвищиться прогнозованість процесів при будівництві (ціна та час на приєднання до мереж), буде спрощено процедури отримання послуг для бізнесу. [↑](#footnote-ref-37)
38. ч. 3 статті 24-1 Бюджетного кодексу України. Див. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [↑](#footnote-ref-38)
39. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку, 2019. URL: <https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf> . [↑](#footnote-ref-39)
40. Див., наприклад: Топ-20 найбільших українських хабарів. – Режим доступу: <https://texty.org.ua/articles/40583/42_mln_na_lapu_Top20_najbilshyh_ukrajinskyh-40583/>. [↑](#footnote-ref-40)
41. Десять кроків для подолання корупції у земельних відносинах. – Режим доступу: <https://zem.ua/files/Ten_steps_ZSU.pdf> [↑](#footnote-ref-41)
42. Ефективна інвентаризація землі. – Режим доступу: https://spm.ucu.edu.ua/2019/12/19/efektyvna-inventaryzatsiya-zemli/ [↑](#footnote-ref-42)
43. Заголовна сторінка, розділ «Наповненість кадастру». – Режим доступу: <https://land.gov.ua/> [↑](#footnote-ref-43)
44. У 2019-му році супутник класифікував 4,3 млн. га полів на незареєстрованих у ДЗК землях. – Режим доступу: <https://agrostory.com/ua/info-centre/land-reform/nezarejestrovani%20v%20DZK%20zemli/> [↑](#footnote-ref-44)
45. Див. статті 274, 277 Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> [↑](#footnote-ref-45)
46. Див. ст. 5 Закону України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 № 1378-IV. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text> [↑](#footnote-ref-46)
47. Див: Десять кроків для подолання корупції у земельних відносинах. – Режим доступу: <https://zem.ua/files/Ten_steps_ZSU.pdf>; Рекомендації щодо підвищення транспарентності та протидії корупції у галузі земельних відносин в Україні. – Режим доступу: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58fdf18fa7497.pdf> [↑](#footnote-ref-47)
48. Див., наприклад, рішення у справі № 0304/1727/12. – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/28089472> [↑](#footnote-ref-48)
49. Матеріали конференції 100+ корупційних схем: Антикорупційний порядок денний для уряду та громадськості (ст. 39). – Режим доступу : <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/AK-Zahody_24_10.pdf> [↑](#footnote-ref-49)
50. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1647-16#Text> [↑](#footnote-ref-50)
51. Скільки коштує купити землю у Києві (ціни по районах). – Режим доступу : https://stroyobzor.ua/ru/kiev/news-analythics/skolko-stoit-kupit-zemlyu-v-kieve-ceny-po-rayonam [↑](#footnote-ref-51)
52. Усереднені показники нормативної грошової оцінки земель на одиницю площі для земель житлової та громадської забудови, земель рекреаційного призначення, земель промисловості, транспорту, зв’язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а також для земельних ділянок, які не віднесені до категорії земель за основним цільовим призначенням. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0771-22#Text> [↑](#footnote-ref-52)
53. Зарубіжний досвід масової оцінки нерухомості. – Режим доступу : <http://pbo.ztu.edu.ua/article/view/230688> [↑](#footnote-ref-53)
54. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-20> [↑](#footnote-ref-54)
55. Режим доступу : <https://land.gov.ua/monitorynh-zemelnykh-vidnosyn/> [↑](#footnote-ref-55)
56. Прогнозна оцінка та аналіз основних параметрів виконання місцевих бюджетів у 2023 році. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/en/news/15475> [↑](#footnote-ref-56)
57. Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. 2021 рік. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_anticor_land.pdf>; Корупційні ризики у процедурі безоплатної приватизації: аналітичний огляд. 2020 рік. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Ryzyky_pryvatyzatsiya_2011.pdf> [↑](#footnote-ref-57)
58. Закон України від 17.06.2020 № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> [↑](#footnote-ref-58)
59. Затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 року № 853 «Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад». [↑](#footnote-ref-59)
60. Перші комплексні плани розроблено щодо Роганської та Пісочинської територіальних громад Харківської області. [↑](#footnote-ref-60)
61. Вплив електронних аукціонів на джерела корупції на ринку землі: аналітичний огляд законопроекту № 2195. Національне агентство з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/Ryzyky_2195.pdf> [↑](#footnote-ref-61)
62. Закон України від 18.05.2021 року № 1444-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1444-20#Text> [↑](#footnote-ref-62)
63. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2021 року № 1013 «Деякі питання підготовки до проведення та проведення земельних торгів для продажу земельних ділянок та набуття прав користування ними (оренди, суперфіцію, емфітевзису)». – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2021-п#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2021-%D0%BF#Text) [↑](#footnote-ref-63)
64. За 2021-2022 роки проведено 7,7 тис. електронних земельних торгів, на яких було продано та передано у оренду 79,0 тис. га земель державної та комунальної власності, при чому дохід організаторів склав 1,05 млрд. грн, а зростання вартості під час торгів становило 148 %. [↑](#footnote-ref-64)
65. ч. 1 ст. 134 Земельного Кодексу України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/ed20221010#Text> [↑](#footnote-ref-65)
66. ч. 2 ст. 134 Земельного Кодексу України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/ed20221010#Text> [↑](#footnote-ref-66)
67. Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. Національне агентство з питань запобігання корупції. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_anticor_land.pdf> [↑](#footnote-ref-67)
68. Закон України від 24.03.2022 року № 2145-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану». – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text> [↑](#footnote-ref-68)
69. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» (реєстр. №7636). – Режим доступу: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/229376.html> [↑](#footnote-ref-69)
70. Попри те, що безоплатна приватизація земельних ділянок формально є благом, яким мають право скористатися усі громадяни України, фактично можливість реалізувати це право мали лише 32,4 % населення України. Умовно вільних державних земель в Україні вистачить для того, щоб задовольнити лише 61 % від вкрай консервативно оціненої потенційної потреби у земельних ділянках. Зрозуміло, що за таких умов право кожного на безоплатне отримання ділянки у власність є профанацією, декларативним закликом. [↑](#footnote-ref-70)
71. Див. ст. 121 Земельного кодексу України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> [↑](#footnote-ref-71)
72. Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_anticor_land.pdf> [↑](#footnote-ref-72)
73. Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_anticor_land.pdf> [↑](#footnote-ref-73)
74. З точку зору «букви закону» така «схема» є правомірною, але вочевидь задум законодавця був іншим та передбачав для таких випадків придбання ділянок за гроші. Більш того, такі «механізми» дозволяють ще й обійти вимоги щодо продажу ділянок під забудову на аукціонах, що перетворює дані відносини на цілком непрозорі (хто має «контакт» із місцевою владою, той і отримує ділянку поза конкурентними процедурами). [↑](#footnote-ref-74)
75. До переліку варто віднести таких осіб: Героїв України; нагороджених орденом Героїв Небесної Сотні; нагороджених Орденом Слави трьох ступенів; нагороджених Орденом Трудової слави трьох ступенів; нагороджених чотирма медалями «За відвагу» та іншими військовими нагородами. [↑](#footnote-ref-75)
76. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text) [↑](#footnote-ref-76)
77. У більшості сучасних країн будівлі та споруди визнаються приналежностями земельної ділянки, тоді як в Україні ця ситуація вже тривалий час є зворотною: ст. 30 ЗК України в редакції 1992 року передбачала, що земельна ділянка «автоматично» слідувала юридичній долі будинків, будівель і споруд, розташованих на ній. Після певної перерви це правило почало знову послідовно впроваджуватися в чинне законодавство (Див. ст. 120 ЗК України, ст. 377 ЦК України (при відчуженні будинку, будівлі або споруди), ст. 1225 ЦК України (при спадкуванні будівлі та споруди), ч. 4 ст. 6 Закону України «Про іпотеку» (при іпотеці будівлі і споруди), ст. 796 ЦК України (при оренді будівлі або іншої капітальної споруди). Разом з цим, ч. 6 ст. 120 ЗК України передбачає, що істотною умовою договору про відчуження будівель є кадастровий номер земельної ділянки, «право на яку переходить у зв'язку з набуттям права власності на ці об'єкти» [↑](#footnote-ref-77)
78. Це ж підкреслюється ухваленням Закону України від 02.02.2021 № 1174-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиної правової долі земельної ділянки та розміщеного на ній об'єкта нерухомості». Схожої позиції дотримується й Верховний Суд, зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 03.04.2019 р. у справі № 921/158/18 зазначено, що згідно з принципом єдності юридичної долі земельної ділянки та розташованих на ній будинку, споруди (зміст якого розкривається, зокрема, у ст. 120 ЗК України та ст. 377 ЦК України) особа, яка законно набула у власність будинок, споруду, має цивільний інтерес в оформленні права на земельну ділянку під такими будинком і спорудою після їх набуття. [↑](#footnote-ref-78)
79. Наприклад, у 2019 році на це звертав увагу Президент України Володимир Зеленський, наказавши провести «кадрове перезавантаження» у найбільш корумпованих державних органах, в тому числі в Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру – Режим доступу: <https://lb.ua/news/2019/09/02/436150_zelenskiy_prikazal_pomenyat_lyudey.html> [↑](#footnote-ref-79)
80. Прояви корупції серед підприємств агросектору, підготовлено Info Sapiens липень-серпень 2022 року за підтримки USAID Агро. – Режим доступу: <https://issuu.com/ukraineards/docs/_fd8ff40c96c6a1> [↑](#footnote-ref-80)
81. Експертна (зовнішня) оцінка корупційних ризиків у діяльності Держгеокадастру України. ACREC REVIEW №1/2020. – Режим доступу: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2020/06/AR01-4-1.pdf> [↑](#footnote-ref-81)
82. У даний час Держгеокадастром визнано статус двох саморегулівних організацій у сфері землеустрою (ГО «Асоціація фахівців землеустрою України» та ГО «Всеукраїнська спілка сертифікованих інженерів-землевпорядників»), а також двох саморегулівних організацій у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності (ГО «Асоціація сертифікованих геодезистів України» та ГО «Всеукраїнська спілка сертифікованих інженерів-геодезистів»). [↑](#footnote-ref-82)