

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.5.4. Процедура формування земельних ділянок є ускладненою і такою, що супроводжується надмірною дискрецією

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 практикою¹. 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 дозволу 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 *Державній антикорупційній програмі 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»);

¹ Див., наприклад: Топ-20 найбільших українських хабарів. – Режим доступу: <https://texty.org.ua/articles/40583/42 mln na lapu Top20 najbilshyh ukrajinskyh-40583/>.

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;

б) 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, а також передавати, що рішення сертифікованих інженерів-землевпорядників про державну реєстрацію земельних ділянок, щодо яких зареєстровані речові права, а також про внесення до Державного земельного кадастру змін до таких відомостей скасовуються лише у судовому порядку.

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 документації², 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 *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано:*

1) внести зміни до Закону України «Про землеустрій», що передбачатимуть 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»

² Десять кроків для подолання корупції у земельних відносинах. – Режим доступу: https://zem.ua/files/Ten_steps_ZSU.pdf

використання та перерозподілу земель³. За даними Держгеокадастру України⁴, 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 України⁵. 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 *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* забезпечити проведення інвентаризації земельних ділянок.

³ Ефективна інвентаризація землі. – Режим доступу: <https://spm.ucu.edu.ua/2019/12/19/efektyvna-inventaryzatsiya-zemli/>

⁴ Заголовна сторінка, розділ «Наповненість кадастру». – Режим доступу: <https://land.gov.ua/>

⁵ 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/>