

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.5.6. Безоплатність процедури зміни цільового призначення земельних ділянок стимулює корупцію при прийнятті відповідних рішень

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 вигоду¹.

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 відбувалася 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.

¹ Земельна корупція: ТОП-30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. 2021 рік. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_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

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 обговорення².

Відтепер, у зв'язку із прийняттям цього закону, під час зміни цільового призначення земельної ділянки її вид повинен відповідати виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженням 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

² 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>

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 *Державній антикорупційній програмі 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 індикатора, 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 громад³ 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 витратити 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 Федерації⁴. 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 *Державній антикорупційній програмі 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

³ 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».

⁴ Перші комплексні плани розроблено щодо Роганської та Пісочинської територіальних громад Харківської області.

територіальних громад у частині виключення вимоги попередньої наявності у громади актуалізованої картографічної основи в цифровій формі.