

## АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

**2.5.7.** Відсутність процедури продажу земельних ділянок державної та комунальної форм власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) через електронні аукціони в умовах вільного обігу земель сільськогосподарського призначення

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<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>. 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»<sup>3</sup>. 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

<sup>1</sup> 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](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/Ryzyky_2195.pdf)

<sup>2</sup> 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>

<sup>3</sup> 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-p#Text>

надходження коштів до місцевих бюджетів<sup>4</sup>. При цьому більшість корупційних ризиків, які зумовлювали їх запровадження було ефективно усунуто, однак деякі недоліки все ж залишилися 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)<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>. Ним можуть користуватись недобросовісні 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<sup>7</sup>. 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 у *Державній антикорупційній програмі 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;

- 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

---

<sup>4</sup> 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 %.

<sup>5</sup> 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>

<sup>6</sup> 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>

<sup>7</sup> 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\\_antikor\\_land.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_land.pdf)

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<sup>8</sup>. 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<sup>9</sup>.

Враховуючи викладене, у *Державній антикорупційній програмі 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.

---

<sup>8</sup> Закон України від 24.03.2022 року № 2145-ІХ «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>

<sup>9</sup> 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>