

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.5.9. Надмірна концентрація повноважень у центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузі земельних відносин, спричиняє конфлікт інтересів та масові зловживання

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 десятиріч часто відносять до числа найбільш корумпованих¹.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі в описі даної проблеми – 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 земельно-кадастрового 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

¹ 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 Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру – Режим доступу: https://lb.ua/news/2019/09/02/436150_zelenskiy_prikazal_pomenyat_lyudey.html

земельного кадастру чи проведення нормативної грошової оцінки земельної ділянки².

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 землепорядної 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-землепорядниками, який надалі був зупинений урядом на період воєнного часу.

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-землепорядників 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 громадськості³.

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 *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується* прийняти зміни до законодавства, що передбачатимуть:

1) процедури делегування Держгеокадастром саморегульним організаціям у сфері землеустрою та топографо-геодезичної діяльності повноважень щодо професійної атестації інженерів-землепорядників, інженерів-геодезистів та позбавлення їх кваліфікаційного сертифіката у визначених законом випадках, а також здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень;

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

² Прояви корупції серед підприємств агросектору, підготовлено Info Sapiens липень-серпень 2022 року за підтримки USAID Агро. – Режим доступу: <https://issuu.com/ukraineards/docs/fd8ff40c96c6a1>

³ 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>