

The hierarchy of the objectives of land relations in Ukraine. Investigated the nature and method of constructing a hierarchy of goals. The basic requirements and built "objectives tree" of land relations in Ukraine.

Keywords: goals, strategic objective, the system, the hierarchy of objectives, organizational regulation, strategic planning, iterative nature of strategic planning.

УДК 322.2; 343.9/343.352

КОРУМПОВАНІСТЬ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: ПРИЧИНИ І ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ *

МАРТИН А.Г.,

доктор економічних наук, доцент

Національний університет біоресурсів і природокористування
України

Розглянуто суспільно-політичну проблему корумпованості земельних відносин в Україні. Через призму знищення "корупційних ніш" запропоновано зміни до чинного законодавства, яке регулює питання набуття і реалізації прав на земельні ділянки, функціонування кадастрово-реєстраційної системи, управління у галузі земельних відносин тощо.

Ключові слова: земельні відносини, корупція, земельний кадастр, недоброчесність, державне управління, землеустрій, оцінка нерухомості.

Постановка проблеми. Земельні відносини в останні десятиріччя стали однією з найкорумпованіших сфер державного управління. Величезні суми хабарів, які підприємці та звичайні громадяни змушені сплачувати чиновникам, що розпоряджаються державними і комунальними землями, погоджують проектну документацію, реєструють земельні ділянки та права на них, підтверджуються статистикою правоохоронних органів.

Проте, якщо вище керівництво держави щиро прагне активізувати бізнес-активність і вивести економіку України зі стану стагнації, воно має чітко усвідомити, що одним із ключів до цього є забезпечення безперешкодного доступу громадян та підприємців до земельних ресурсів. Адже саме з одержання землі розпочинається будь-який інвестиційний проект у промисловості, сільському господарстві чи в будівництві.

Попри фундаментальні суспільно-політичні зміни, що відбуваються в Україні останніми місяцями, від профільних державних відомств, як правило, не варто очікувати радикальних змін у підходах до регулювання земельних відносин — вони занадто довго займалися вибудовуванням різноманітних корупційних схем і самовіддано створювали "годовнички" для недоброчесних політиків і чиновників.

Навіть тепер "нові" чиновники, які потрапили у владу на хвилі народного протесту та людських жертв, продовжують успішно імітувати "боротьбу з корупцією" політично вмотивованими кадровими чистками, балачками на прес-конференціях, PR-кампаніями й деклараціями, не знищуючи при цьому першопричин корупції як системного явища, а також насолоджуючись потоками "корупційної ренти", успадкованими від "попередників".

* Стаття пропонується для обговорення.

© Мартин А.Г., 2014.

Слід зазначити, що звести нанівець корупцію в земельній сфері можна реально за кілька місяців, які потрібні для внесення змін у законодавство та окремі нормативно-правові акти. При цьому кадрове питання завжди матиме другорядне значення. Адже “чиновники-бізнесмени” у владних структурах, які опікуються земельними відносинами, самі по собі зникнуть, коли виявиться, що “корупційних ніш”, на яких можна було “паразитувати”, вже немає.

Таким чином, важливим завданням сучасної землевпорядної, юридичної та економічної науки має стати глибокий аналіз причин системної корумпованості земельних відносин в Україні. Результати такого аналізу мають бути використані для впровадження невідкладних і рішучих реформ, спрямованих на безумовне подолання корупції при набутті й реалізації прав на земельні ділянки та нерухомість, веденні земельного кадастру, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, регулюванні містобудівної діяльності.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Питання протидії правопорушенням у сфері земельних відносин в нашій державі, як правило, розглядаються у контексті виявлення та розкриття злочинів. Цій темі присвячено праці В.Б.Авер'янова, С.Н.Баліної, П.Т.Геги [1], І.А.Дмитренка, М.І.Єропкина, Б.В.Єрофєєва, Н.Д.Казанцева, О.С.Мірошниченко, О.Ю.Татарова. Окремі пропозиції щодо подолання проявів корупції в земельних відносинах наведено у роботах Л.А.Гунько, Т.О.Євсюкова [2], А.М.Мірошниченка, А.І.Ріпенка [3] та інших учених. Водночас системне вивчення першопричин виникнення “корупційних ніш” у земельних відносинах залишається практично недослідженим.

Мета статті — проаналізувати суспільно-політичні проблеми корумпованості земельних відносин в Україні, а також викласти пропозиції щодо знищення “корупційних ніш” у нормативно-правовій базі, яка регулює питання набуття і реалізації прав на земельні ділянки, функціонування кадастрово-реєстраційної системи, управління в галузі земельних відносин тощо.

Виклад основного матеріалу. Корупція (від лат. *corrumpere* — псувати) — це протиправна діяльність, яка полягає у використанні службовими особами їхніх прав і посадових можливостей для особистого збагачення; підкупність та продажність громадських і політичних діячів.

Найчастіше термін застосовується відносно бюрократичного апарату й політичної еліти. Характерною ознакою корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами її працедавця або конфлікт між діями виборної особи й інтересами суспільства. Багато видів корупції аналогічні шахрайству, що здійснюється посадовою особою, і належать до категорії злочинів проти державної влади.

До корупції може бути схильна будь-яка людина, що володіє дискреційною владою — владою над розподілом певних ресурсів, які не належать їй, на свій розсуд (чиновник, депутат, суддя, працівник правоохоронних органів, адміністратор тощо). Головним стимулом до корупції є можливість одержання економічного прибутку (ренти), пов'язаного з використанням владних повноважень, а головним стримувальним чинником — ризик викриття і покарання. Корупція — найбільша перешкода економічного зростання й розвитку, здатна поставити під загрозу будь-які перетворення.

Необоротні суспільно-політичні зміни в Україні, зумовлені масовим соціально-політичним протестом 2013—2014 років, створили “вікно можливостей” для радикальних змін у практиці державного регулювання земельних відносин. Слід усвідомлювати, що одні кадрові зміни, які впроваджує

нова влада, ніколи не зможуть стати запорукою швидкого розв'язання нагромаджених за десятиріччя проблем. Адже, як показує досвід, політичні діячі та громадські активісти, що входять у виконавчу владу на хвилі народного протесту, як правило, не мають досвіду і фахових знань, які б дали змогу їм відразу зрозуміти причини й джерела корупції, більшість яких криється в площині недосконалого законодавства.

Систематизація розрізаних ідей щодо способів подолання причин системної корумпованості земельних відносин має бути першим кроком для розроблення конкретних пропозицій стосовно змін у нормативно-правовій базі їхнього регулювання. Важливо визначити шкідливі нормативно-правові акти, на нормах яких фактично створено “корупційні ніші”, що масово використовуються недоброчесними чиновниками.

На думку автора, пропозиції щодо подолання корупції в земельних відносинах можна структурувати за такими десятьма основними напрямками:

1. Реформування процедури безоплатної приватизації земельних ділянок

Діючий в Україні інститут безоплатної приватизації земель державної та комунальної власності є недосконалим, оскільки не забезпечує для громадян однакових можливостей із метою реалізації “гарантованих” законом прав, а також стає причиною нерівного перерозподілу земельних ресурсів як у регіональному, так і в людському вимірі.

Право на безоплатну приватизацію вже не є суб'єктивним правом громадянина України у дійсному розумінні цього терміна, бо не забезпечене ані правовими механізмами примусової реалізації, ані навіть достатньою кількістю земель, що можуть бути перерозподілені між бажаними (за винятком ситуації з приватизацією земель, уже наданих у користування). Натомість положення про безоплатну приватизацію почали широко використовуватися для тіньового перерозподілу цінних державних і комунальних земель. Усе це потребує кардинального перегляду підходів щодо забезпечення громадян України земельними ресурсами, які дали б можливість закласти реальні передумови до соціальної справедливості та рівності у відповідній сфері суспільно-економічних правовідносин.

Усупереч тому, що безоплатна приватизація земельних ділянок формально є благом, яким мають право скористатися всі громадяни України, фактично реалізувати це право нині змогли лише близько 15 млн громадян (або 33% населення України). Нерівномірна за цим показником стратифікація регіонів нашої держави. Так, у Вінницькій, Київській і Сумській областях кількість осіб, які мали можливість приватизувати земельні ділянки, становить близько половини населення цих регіонів, тоді як у Запорізькій, Харківській областях та в м. Севастополі це право одержали менше чверті місцевого населення. Найнижчий рівень спроможності реалізувати право на приватизацію ділянки спостерігається в найбільшому місті України — Києві, де ним змогли скористатися тільки 2,7% жителів.

У разі, якщо всі “безземельні” громадяни нашої держави виявлять принциповість і вже зараз захочуть у повній мірі реалізувати своє гарантоване законом право на безоплатну приватизацію земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства максимально можливого розміру — 2 га, то для задоволення всіх бажаних не вистачить території нашої держави.

Зрозуміло, що за таких умов право кожного на безоплатне одержання ділянки у власність є профанацією, декларативним закликком. Особливо

дивно, що ця можливість необмежена ніякими строками. Це вочевидь нелогічно. Адже, якщо в Україні народжуватимуться нові громадяни (а територія, звичайно, залишатиметься такою самою), задовольнити приватизаційні “права” жодним чином не вдасться навіть гіпотетично (а кожному праву мають протистояти чийсь обов’язки; право повинне бути реальною можливістю, а обов’язки підлягати реальному виконанню).

Серед обставин, що зумовлюють актуальність відмови від безоплатної приватизації земель або її трансформації в інші форми державної соціальної підтримки населення, потрібно виділити і такі чинники [3]:

1. Очевидною також є соціальна несправедливість установлених норм безоплатної приватизації. Наприклад, кожна людина теоретично може безоплатно одержати присадибну земельну ділянку розміром 0,1 га в місті, 0,15 — у селищі або 0,25 га в селі (ст. 121 Земельного кодексу України). Без сумніву, найпривабливішими є земельні ділянки, розташовані у Києві. Проте зрозуміло, що всі 45,6 млн громадян нашої держави одержати їх у цьому місті не зможуть. Таким чином, дехто матиме земельну ділянку в столиці, а дехто — у місті обласного значення, селі чи селищі. Вартість одержаних земельних ділянок відрізнятиметься в сотні разів, однак формально всі громадяни використали одне й те ж саме право на приватизацію земельної ділянки.

2. Давно визнано і відомо, що безоплатна за законом приватизація земельних ділянок фактично є платною, причому плата може вноситися в різних формах. І добре, якщо це “добровільні” внески на проведення газу до села; насправді ж у багатьох випадках — це хабарі різним посадовим особам або ще гірше — прийняття різних “потрібних” судових чи адміністративних рішень. Для “безоплатного” одержання у власність земельної ділянки громадянин, крім того, має оплатити витрати на виготовлення документації із землеустрою й адміністративні послуги, які надаються органами земельних ресурсів та органами реєстрації прав.

3. Загалом безоплатна приватизація земельних ділянок начебто спеціально призначена для того, щоб стимулювати корупцію, посилювати соціальну нерівність і “в ручному режимі” розподіляти основне національне багатство — землю. По суті, земля залишилася одним із небагатьох державних активів, які цілком законно можуть бути “подаровані” громадянинуві більшості депутатів органу місцевого самоврядування або навіть одноособово керівником територіального органу Держземагентства України. При цьому процедура приватизації земельних ділянок, передбачена статтею 118 Земельного кодексу України, складається з багатьох стадій, а її успішне завершення залежить від багатьох дозвільних органів. Через таку побудову вона є тривалою, хоча її тривалість і складність часто не забезпечують законності й обґрунтованості прийнятого рішення. Про це свідчать широковідомі факти про розбазарювання земель Південного узбережжя Криму, природоохоронних територій у м. Києві та в Київській області тощо.

4. Приватизація може бути заблокована органами державної влади й органами місцевого самоврядування на будь-якому етапі, і заявник практично позбавлений ефективних засобів захисту свого права на приватизацію земельної ділянки, проголошеного законом. Через численність стадій процедури будь-яке оскарження дій чи бездіяльності лише призведе до подальшого затягування та ускладнення процедури. За таких умов неминує виникає корупція — у того, хто бажає одержати ділянку, просто немає іншого вибору, ніж “розв’язувати питання”.

5. “Приватизаційним правом” в Україні нерідко відверто зловживають. Так, у великих містах ділянки приватизуються безоплатно у межах норм і за

призначенням, установленими статтею 121 Земельного кодексу України, а потім (знов-таки безоплатно) призначення вже приватних ділянок змінюється на так зване комерційне (під станції техобслуговування, громадські будинки, офіси, торговельні центри тощо). Вочевидь держава втрачає від цього, а інститут безоплатної приватизації позбавляється соціальної функції й перетворюється в популярний “допоміжний” інструмент у процесі девелопменту нерухомості.

б. Можливість одержувати землю від держави безоплатно (як приваблює альтернатива їх придбанню на ринку) стає причиною спотвореного ціноутворення на вторинному ринку нерухомості. Адже наявність умовно “безкоштовних” земельних ділянок призводить до обмеження дії об’єктивних економічних законів у відповідних сегментах ринку. Порушується еквівалентність товарного обміну і відбувається невинуватене економічними чинниками “коригування” цін на вторинному ринку.

Можна констатувати, що земельні відносини чимдалі будуть доводитися до абсурду, оскільки при гарантованому законом праві на безоплатну приватизацію ділянки громадяни фактично позбавлятимуться можливістю взяти участь у перерозподілі фізично обмежених державних земель, які рано чи пізно будуть вичерпані.

Розв’язання проблеми вбачається у підготовці та внесенні до Земельного кодексу України змін, якими безоплатна приватизація земельних ділянок державної й комунальної власності замінюється іншими формами державного сприяння соціально незахищеним верствам населення. При цьому має бути збережене право безоплатного оформлення в приватну власність земельних ділянок, на яких розташовані існуючі житлові будинки.

Звичайно, слід усвідомлювати, що будь-які спроби розв’язати проблему безоплатної приватизації земельних ділянок викличуть масштабну суспільно-політичну дискусію. Проте можливість безоплатної роздачі державних і комунальних земель є найбільшою причиною корупції у земельних відносинах. Для підготовки відповідного законопроекту рекомендується використати наявні напрацювання науковців Київського національного університету імені Тараса Шевченка та Національного університету біоресурсів і природокористування України.

II. Передача всіх функцій із розпорядження землями органам місцевого самоврядування

Відповідно до Закону України від 06.09.2012 року № 5245-VI “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності” 1 січня 2013 року в Україні відбулося розмежування земель державної власності. При цьому землями комунальної власності, якими можуть розпоряджатися територіальні громади, переважно стали землі в межах населених пунктів (12,4% території України), а більшість раніше не розмежованих земель були визнані власністю держави, яка реалізує це право через посадових осіб органів державної влади (Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації, районні державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, Держземагентство і його територіальні органи, Фонд державного майна України та його регіональні відділення, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Державне агентство з управління зоною відчуження тощо).

У такому разі життєві інтереси жителів територіальної громади, як правило, пов’язані не лише із землями населеного пункту, але й з усіма землями

колишньої “сільської ради”, якими громада розпоряджалася до 1 січня 2002 року. В сучасних умовах місцеве населення, звичайно, не має ніякого впливу на рішення чиновників — розпорядників земель, що призначаються на посади з Києва, а не обираються на місцевому рівні. Це стає причиною виникнення конфлікту інтересів територіальних громад і відомств, чиновники яких розпоряджаються землями. Особливо яскраво ці проблеми проявилися у процесі розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності протягом 2013—2014 років.

Починаючи з 1 січня 2013 року, посадові особи територіальних органів Держземагентства України від імені держави реалізують повноваження власника земель сільськогосподарського призначення загальною площею понад 6 млн гектарів, у тому числі безоплатно передають земельні ділянки в приватну власність громадян у межах норм приватизації, надають земельні ділянки в постійне користування та оренду, узгоджують розмір орендної плати й строк оренди, змінюють умови укладених договорів оренди земельних ділянок, а також поновлюють їх.

Процес прийняття рішень щодо передачі (надання) земельних ділянок був непрозорим і позбавленим публічного контролю. Корупційним чинником стала запроваджена наказами Держземагентства України від 28.02.2013 року № 72 та від 09.04.2013 року № 142 практика присвоєння “реєстраційних номерів” наказам територіальних органів Держземагентства України за допомогою “єдиного програмного забезпечення”, яке давало можливість створювати штучні перешкоди при прийнятті рішень щодо розпорядження землями.

Хибною є також сама ідея надання повноважень стосовно розпорядження державними землями центральним органам виконавчої влади. Адже мета діяльності вказаних органів за своєю суттю не спрямована на розв’язання проблем розвитку територій.

Слід визнати, що прагнення до децентралізації влади, яке декларується новим Урядом України, може бути реалізоване за допомогою простого рішення — повернення органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження землями територіальних громад за межами населених пунктів і граничної мінімізації випадків, коли розпорядження землями (в тому числі безоплатна приватизація ділянок) відбувається за одноособовими рішеннями призначених чиновників.

Рішення органів місцевого самоврядування нерідко також викликають критику. Проте ці органи в будь-якому разі безпосередньо обираються місцевим населенням і є “ближчими” до членів територіальної громади, а також знаходяться під їхнім безпосереднім контролем.

Розв’язати проблему вже у найближчий час можна при невідкладному прийнятті проекту Закону “Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами” (від 17.02.2014 року № 4150).

III. Державний земельний кадастр має стати по-справжньому публічним і зручним

Державний земельний кадастр в Україні так і не перетворився на ефективно функціонуючу складову інфраструктури ринкової економіки. Практично всі його складові мають значні труднощі щодо їх реалізації, а сам кадастр нині не можна вважати джерелом необхідних, достовірних та своєчасних відомостей про земельні ресурси. Комерціалізовані земельно-кадастрові процедури, насамперед, пов’язані з державною реєстрацією ділянок,

практично не виконуючи суспільно-корисних функцій, перетворилися на важкий тягар для суб'єктів земельних відносин.

Із 1 січня 2013 року в Україні запроваджено нове законодавство щодо ведення Державного земельного кадастру і реєстрації речових прав на нерухоме майно. Попри оптимістичні заяви керівників Держземагентства України про успішність запровадження так званої Національної кадастрової системи, програмне забезпечення Державного земельного кадастру створюється таким чином, щоб зберегти монопольний доступ територіальних органів Держземагентства України до кадастрової інформації, зокрема:

1) всупереч вимогам профільного закону прямого доступу до даних Державного земельного кадастру позбавлені нотаріуси та державні реєстратори прав, що створює “штучну потребу” в одержанні витягів із Державного земельного кадастру при укладанні цивільно-правових угод із земельними ділянками, а державні кадастрові реєстратори не можуть надавати витяги про ділянки, розташовані за межами їхнього району (міста);

2) не забезпечується своєчасна передача відомостей про зареєстровані до 2013 року права на земельні ділянки до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що дає змогу шахрайським способом повторно передати в оренду вже орендовані земельні ділянки;

3) доступу до кадастрових даних штучно позбавлені землевпорядники, геодезисти, оцінювачі й банки, що різко знижує цінність цих даних для суспільства, не дає можливості одержувати відомості про координати меж земельних ділянок для вирішення земельних спорів;

4) у Державному земельному кадастрі практично відсутні відомості про адміністративно-територіальний устрій та обмеження у використанні земель;

5) державні кадастрові реєстратори позбавлені технічної можливості виправляти помилки Державного земельного кадастру, проте адміністратор системи ДП “Центр державного земельного кадастру” має конкурентні переваги на ринку землевпорядних робіт завдяки доступу до кадастрової бази даних.

Попри те, що більшість державних і єдиних реєстрів (кадастрів) в Україні вже давно ведуться в електронній формі, відсутність прямої взаємодії між ними стає причиною виникнення штучних перешкод у процесі реалізації прав та свобод громадян, підприємців і органів місцевого самоврядування. Громадяни й бізнес не повинні для одержання адміністративних послуг подавати органам влади інформацію, якою розпоряджаються інші органи влади, а інформація в державних та єдиних реєстрах не повинна дублюватися.

Наприклад, позбавлені доступу до реєстрів актів громадянського стану й реєстрів прав власності органи місцевого самоврядування не можуть своєчасно вживати заходів щодо визнання майна відумерлою спадщиною або безхазяйним, що стимулює його нелегальне використання. Відсутність належного обміну інформацією між Державним земельним кадастром і Державним реєстром речових прав вже стало причиною масових шахрайств на ринку оренди земель (подвійна оренда) у 2013—2014 роках.

Розв'язати згадані проблеми можна у разі реалізації комплексу заходів:

1. Привести функціонування так званої Національної кадастрової системи у відповідність із Законом України “Про Державний земельний кадастр”, зокрема:

забезпечити прямий безоплатний доступ нотаріусів, державних реєстраторів прав, сертифікованих інженерів-землевпорядників і геодезистів, оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок, державних

адміністраторів, банків та органів місцевого самоврядування до відомостей Державного земельного кадастру в режимі читання;

привести так звану Публічну кадастрову карту у відповідність зі статтею 36 Закону України “Про Державний земельний кадастр”, у тому числі забезпечити відображення відомостей про оцінку земельних ділянок, координати поворотних точок об’єктів кадастру, форм власності на землю тощо;

надати державним кадастровим реєстраторам повний доступ до даних Державного земельного кадастру, передусім можливість виправляти помилки в його відомостях.

2. Підготувати та внести зміни до Закону України “Про Державний земельний кадастр”, і цим прибрати “територіальний монополізм” державних кадастрових реєстраторів, котрі повинні одержати можливість здійснювати державну реєстрацію будь-яких земельних ділянок незалежно від їхнього розташування.

3. Підготувати й внести зміни до Законів України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” і “Про Державний земельний кадастр”, якими встановити обов’язковість перенесення до Державного реєстру прав на нерухоме майно в автоматизованому режимі відомостей про всі права на земельні ділянки, зареєстровані до 2013 року в Державному реєстрі земель.

4. Відкрити та оприлюднити для широкого використання на офіційному веб-сайті Держземагентства України переведену в електронну форму в 2012 році документацію Державного фонду документації із землеустрою, забезпечивши при цьому захист персональних даних.

5. Провести інвентаризацію державних та єдиних реєстрів (кадастрів) і забезпечити прямий обмін інформацією між ними у рамках автоматизованих систем через систему гіперпосилань (Державний земельний кадастр, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, ЄДРПОУ, Державний реєстр актів цивільного стану громадян, реєстри платників податків тощо).

IV. Стандартизація вимог до складання землевпорядної документації

Землеустрій — одна з найважливіших складових системи регулювання земельних відносин в Україні. Адже від нього залежать формування структури землекористування й адміністративно-територіального устрою, збереження та охорона земель, а також їхніх екосистемних функцій, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами тощо. Проте системною проблемою як для розробників документації із землеустрою (сертифікованих-інженерів землевпорядників), так і посадових осіб дозвільних органів, які здійснюють її розгляд, експертизу та погодження, є відсутність чітких технічних вимог щодо змісту й оформлення навіть найпоширеніших видів землевпорядної документації.

Держземагентством України дотепер не розроблено стандартизованих вимог до складання землевпорядної документації, наслідком чого стають неоднакова практика застосування земельного законодавства у різних регіонах, штучне маніпулювання вимогами до складу і змісту документації із землеустрою з боку чиновників місцевого рівня.

Проблему можна розв’язати такими заходами:

1. Підтримати та прийняти проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою” (від 12.09.2013 року № 3238).

2. Підготувати і внести зміни до Земельного кодексу України, якими встановити, що погодження документації із землеустрою здійснюється дозвільними органами виключно на місцевому рівні.

3. Невідкладно розробити й затвердити в формі наказу Мінагрополітики вимоги до оформлення найпоширеніших видів документації із землеустрою:

- проектів землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць;
- проектів землеустрою стосовно відведення земельних ділянок;
- проектів землеустрою, які забезпечують еколого-економічне впорядкування угідь та обґрунтування сівозмін;
- технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки у натурі (на місцевості);
- технічної документації із землеустрою стосовно поділу й об'єднання земельних ділянок;
- технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту.

У. Скасування державної експертизи землепорядної документації

Одним з адміністративних бар'єрів при набутті прав на земельні ділянки громадянами та юридичними особами в останнє десятиріччя є державна експертиза землепорядної документації, яка проводиться відповідно до Закону України "Про державну експертизу землепорядної документації" центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Строк здійснення такої експертизи може становити до 20 днів із моменту реєстрації об'єктів експертизи. Крім того, державна експертиза — платна адміністративна послуга, розмір плати за її виконання встановлений у розмірі 3% кошторисної вартості проектно-розвідувальних робіт. Проведення такої експертизи, яка здійснюється на регіональному рівні або навіть у центральному апараті Держземагентства України, дуже часто ускладнює прийняття рішень і потребує доставляння окремих видів документації із землеустрою та технічної документації з оцінки земель до обласних центрів або до м. Києва. На це затрачається багато часу та матеріальних ресурсів від розробників і замовників документації із землеустрою.

Формально державна експертиза землепорядної документації проводиться з метою дослідження, перевірки, аналізу та оцінки об'єктів експертизи на предмет їхньої відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам. Водночас необхідність здійснення такої експертизи часто є корупційним чинником. Адже маніпулювання висновками експертизи, висунення необґрунтованих і формальних зауважень, багаторазове відправляння документації "на доопрацювання" з новими зауваженнями дають можливість затримувати прийняття рішень щодо затвердження документації із землеустрою або технічної документації з оцінки земель на місяці й навіть на роки.

За сучасних умов необхідність проведення державної експертизи документації із землеустрою як форми контролю її відповідності вимогам законодавства зникає, оскільки земельним законодавством України визначено адекватніші та дійовіші форми забезпечення якості документації із землеустрою та оцінки земель фахівцями, кваліфікаційні вимоги до яких набагато вищі, ніж до експертів державної експертизи, а саме:

1. Законом України “Про Державний земельний кадастр” (ст. 9), що набрав чинності з 01.01.2013 року, визначено, що перевірка відповідності документів, поданих для внесення інформації в Державний земельний кадастр, у тому числі документації із землеустрою та оцінки земель, вимогам покладається на державних кадастрових реєстраторів — державних службовців, які мають вищу землевпорядну чи юридичну освіту й стаж землевпорядної або юридичної роботи не менш як два роки.

2. Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою та землеоціночних робіт”, який набрав чинності з 03.12.2012 року, встановлено, що відповідність документації із землеустрою положенням нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою засвідчується сертифікованим інженером-землевпорядником, який відповідає за якість робіт із землеустрою. При цьому професійною діяльністю в сфері землеустрою можуть займатися громадяни, що мають спеціальну вищу освіту, одержали кваліфікацію інженера-землевпорядника, мають стаж роботи за спеціальністю не менше одного року, склали кваліфікаційний іспит та одержали сертифікат.

Таким чином, законодавство, крім державної експертизи, вже передбачає подвійну перевірку відповідності землевпорядної документації й технічної документації з оцінки земель сертифікованими інженерами-землевпорядниками і державними кадастровими реєстраторами. При цьому важливо те, що встановлені законодавством кваліфікаційні вимоги до сертифікованих інженерів-землевпорядників і державних кадастрових реєстраторів значно вищі за аналогічні вимоги до експертів державної експертизи. Збереження державної експертизи в існуючій формі, по суті, призведе до існування потрібного контролю за відповідністю документації із землеустрою та оцінки земель вимогам законодавства, що є явно неадекватною й надмірною формою державного регулювання у сфері землеустрою та оцінки земель.

Для розв’язання проблеми слід підготувати і прийняти проект Закону “Про скасування необхідності проведення державної експертизи землевпорядної документації або обмеження сфери її застосування лише документацією, яка розробляється на загальнодержавному та регіональному рівнях за бюджетні кошти”.

VI. Ліквідація державних підприємств, що паразитують на адміністративних послугах

Державні підприємства, які знаходяться в сфері управління Держзем-агентства України (ДП “Центр державного земельного кадастру”, державні інститути землеустрою, державні топографо-геодезичні підприємства тощо) здебільшого перебувають у незадовільному фінансово-економічному стані, відзначаються великою плінністю керівних кадрів і загальною низькою ефективністю роботи персоналу.

У переважній більшості випадків державні підприємства об’єктивно неспроможні ефективно конкурувати з приватним бізнесом на ринку землевпорядних та оціночних послуг. Однак їхня “життєдіяльність” штучно підтримується завдяки державному замовленню за бюджетними програмами щодо здійснення земельної реформи й ведення Державного земельного кадастру. Фактично діяльність державних підприємств стимулюється органами державної влади, а їхніми “конкурентними перевагами” на ринку, як правило, є монопольний доступ до державних баз даних, архівної землевпорядної

документації та документації з оцінки земель, яка складалася на початку земельної реформи за бюджетні кошти або за кошти землевласників і землекористувачів.

Важливим кроком щодо радикального поліпшення ведення Державного земельного кадастру в Україні слід вважати передачу функцій адміністратора цієї системи безпосередньо Держземагентству України як спеціально уповноваженому органу влади. Ліквідація ДП “Центр державного земельного кадастру” дасть змогу провести декомерціалізацію послуг з адміністрування системи.

Потребує принципового розв’язання проблема повної декомерціалізації адміністрування державних та єдиних реєстрів Міністерством юстиції України і Державною реєстраційною службою України. Багаторічна практика роботи ДП “Інформаційний центр” Міністерства юстиції показала, що під виглядом сплати роялті власникам програмного забезпечення, яке використовується для ведення реєстрів, приватним компаніям сплачувалися щорічно сотні мільйонів гривень.

Розв’язати проблему можна такими заходами:

1. Здійснити корпоратизацію та приватизацію державних інститутів землеустрою і державних топографо-геодезичних підприємств відповідно до Державної програми приватизації на 2012—2014 роки, зобов’язавши їх при цьому передати копії розробленої документації із землеустрою й оцінки земель до Державного фонду документації із землеустрою. При цьому ДП “Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою” і ДП “Київський науково-дослідний та проектний інститут землеустрою”, які змогли зберегти певний науково-технічний і науково-дослідний потенціали, доцільно перетворити на бюджетні установи й передати Національній академії аграрних наук України або у склад одного з дослідницьких навчальних закладів.

2. Ліквідувати ДП “Державний картографо-геодезичний фонд України” та передати його архів територіальним органам Держземагентства України. Для цього необхідно внести відповідні зміни у Положення про порядок надходження, зберігання, використання та обліку матеріалів Державного картографо-геодезичного фонду України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.1999 року № 1344.

3. Підготувати і внести зміни до Закону України “Про Державний земельний кадастр”, якими визначити адміністратором Державного земельного кадастру безпосередньо центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері земельних відносин, а також забезпечити кадрову та матеріально-технічну спроможність Держземагентства України самостійно виконувати функції з супроводження програмного забезпечення Державного земельного кадастру, технічного і технологічного забезпечення, збереження й захисту відомостей, які містяться у Державному земельному кадастрі.

4. Ведення єдиних і державних реєстрів Міністерством юстиції України та Державною реєстраційною службою України має здійснюватися з використанням програмного забезпечення, що знаходиться в державній власності, й без виплат роялті третім особам.

VII. Забезпечення прозорості справляння плати за землю

Важливою складовою ефективних земельних відносин є виважена фінансова політика у сфері землекористування, яка, не пригнічуючи розвитку сільськогосподарських товаровиробників, повинна створювати передумови

для перерозподілу частини земельної ренти в інтересах територіальних громад. Водночас економіко-правовий механізм платності землекористування, що розроблявся і впроваджувався на початку 90-х років минулого століття й без суттєвих змін був перенесений у Податковий кодекс України від 02.12.2010 року № 2755-VI, містить значні корупційні ризики.

Податковий кодекс України дозволяє встановлювати орендну плату за земельні ділянки державної та комунальної власності у досить широкому діапазоні від трикратного розміру земельного податку до 12% їхньої нормативної грошової оцінки. Цей “простір для домовленостей” використовується недоброчесними чиновниками органів державної влади й органів місцевого самоврядування, які розпоряджаються землями державної та комунальної власності. Таким чином, унаслідок корупційної змови чиновників-розпорядників і орендарів земельних ділянок часто відбувається “мінімізація” плати за землю, через що страждають бюджети територіальних громад.

Недосконалими залишаються методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок, що містять нечітку процедуру визначення коефіцієнта, який враховує функціональне використання земельної ділянки. Це часто дає можливість у “ручному режимі” маніпулювати показниками такої оцінки, а отже, в разі змінювати розміри податкових зобов’язань окремих землевласників та землекористувачів при справлянні плати за землю.

Складною й забюрократизованою є процедура розроблення, експертизи та затвердження технічної документації з оцінки земель, що значно ускладнює процедуру оцінки, стримує темпи її проведення й підвищує вартість послуг з оцінки для кінцевих споживачів — власників земельних ділянок і землекористувачів, а також створює широкий простір для зловживань чиновників.

Щоб розв’язати згадані проблеми, необхідно:

1. Підготувати та внести зміни до Податкового кодексу України, які передбачатимуть установлення ставок орендної плати за земельні ділянки державної й комунальної власності у формі фіксованих величин.

2. Забезпечити виконання вимог Закону України “Про Державний земельний кадастр” щодо внесення до кадастру відомостей про нормативну грошову оцінку земельних ділянок та її відображення на офіційному веб-сайті Держземагентства України.

3. Затвердити нові методики нормативної грошової оцінки земель, що даватимуть змогу здійснювати оцінку в автоматичному режимі із застосуванням наявних даних Державного земельного кадастру, а також надавати витяги про таку оцінку через офіційний веб-сайт Держземагентства України. Доступ до інформації про оцінку земельних ділянок має бути вільним і безоплатним.

VIII. Знищення корупційної схеми при оцінці майна для цілей оподаткування

Рішеннями попереднього Уряду в Україні було монополізовано ринок оціночних послуг і створено значні перешкоди для учасників ринку нерухомості при відчуженні земельних ділянок та іншого нерухомого майна.

Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 року № 231 “Деякі питання проведення оцінки для цілей оподаткування та нарахування і сплати інших обов’язкових платежів, які справляються відповідно до законодавства” запроваджено новий механізм проведення оцінки майна з метою обчислення доходу платника податку — фізичної особи від продажу (обміну)

та іншого доходу такого платника податку у вигляді одержаної ним грошової компенсації від відчуження нерухомого й рухомого майна.

Умовою роботи суб'єкта оціночної діяльності за напрямом податкової оцінки було визначено можливість її здійснення в автоматизованій формі. Ці вимоги деталізовані наказом Фонду державного майна України (ФДМУ) № 797 від 10.06.2013 року “Про затвердження Правил організації системи зовнішнього контролю якості”, згідно з яким суб'єкт оціночної діяльності повинен забезпечити можливість клієнта різними способами (не менше як двома) замовити послугу.

За дивним збігом у день прийняття згаданого наказу ФДМУ набрав чинності деклараційний патент на корисну модель № 80526 “Спосіб автоматизованої оцінки для цілей оподаткування та нарахування і сплати інших обов'язкових платежів, які справляються відповідно до законодавства”. Власником останнього є підприємство об'єднання громадян “Український інститут управління якістю в оціночній діяльності”. Зміст “винаходу” полягає у тому, що “замовник надає за допомогою технічного засобу через один із видів дистанційного зв'язку: електронною поштою або телефоном, або поштою, через он-лайн систему оформлення замовлень...”. Тобто незапатентованим способом замовлення послуги може бути тільки особистий контакт. Тож виконати вимогу щодо забезпечення замовлення двома способами й більше неможливо, не уклавши ліцензійної угоди про користування правом інтелектуальної власності. Крім того, згадане підприємство розробило програму АРМ “Оцінка” і стало єдиним постачальником “послуги” автоматизованої оцінки. Отже, будь-який звіт з оцінки майна оформляється через зазначену програму.

Внаслідок штучно створеного монопольного середовища при наданні послуг з оцінки нерухомого майна різко зростає й продовжує підвищуватися їхня вартість. Непоодинокими стають випадки, коли малозабезпечені громадяни відмовляються від операцій із нерухомим майном через неспроможність оплатити послугу з його оцінки.

За попередніми оцінками, власники патентів і програмного забезпечення заробляють понад 2 млн гривень щоденно за рахунок власників нерухомості, які без проведення “податкової оцінки” позбавляються права вільно розпоряджатися своїм майном.

Розв'язання проблеми вбачається у скасуванні Постанови Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 року № 231 “Деякі питання проведення оцінки для цілей оподаткування та нарахування і сплати інших обов'язкових платежів, які справляються відповідно до законодавства”.

ІХ. Захист економічної конкуренції серед землевпорядників, оцінювачів, аукціоністів

Попри окремі кроки, спрямовані на лібералізацію ринків інженерних послуг у сфері земельних відносин, виконавці робіт із землеустрою та оцінки земель продовжують перебувати під жорстким адміністративним контролем Держземагентства України. Незважаючи те що оцінка земельних ділянок і проведення земельних торгів не є сферами діяльності, від яких залежать життя й здоров'я людей, у них продовжують застосовувати такий спосіб державного регулювання, як ліцензування. Способи запровадження Держземагентством України сертифікації інженерів-землевпорядників і геодезистів подекуди викликають критику з боку професійних об'єднань.

Поширеною практикою є заснована на корупційних відносинах афілійованість керівників територіальних органів Держземгентства України з окремими виконавцями робіт із землеустрою, внаслідок чого останні одержують “режим сприяння” при розгляді й погодженні документації із землеустрою та/або наданні кадастрово-реєстраційних послуг.

Технічна необхідність заровадження нової державної геодезичної системи координат УСК-2000 використовується Держземагентством України для спроб нав'язування виконавцям робіт із землеустрою і топографо-геодезичних робіт послуг підвідомчих державних підприємств, які монополізують ринок “трансформації координат”.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 року № 1548, прийнятою у часи фактичної монополії державних інститутів землеустрою на виконання землевпорядних робіт, передбачалося державне регулювання цін на землевпорядні та землеоціночні роботи. Проте уповноважені органи державної влади дотепер не прийняли відповідних нормативно-правових актів щодо регулювання ціноутворення. Очевидно, в умовах сучасного вільного ринку інжинірингових послуг ці архаїчні норми мають бути скасовані — замовники повинні мати можливість замовляти послуги у тих виконавців, які пропонуватимуть конкурентніші ціни.

Держземагентством України постійно здійснюється підготовка проектів нормативних документів для створення нових технічних і адміністративних бар'єрів для виконавців топографо-геодезичних робіт, у тому числі через запровадження обов'язкових послуг державних підприємств (адміністрування Державної геодезичної мережі та “банку геодезичних даних”, доступ до Державного картографо-геодезичного фонду тощо).

Розв'язання проблеми потребує комплексу заходів:

1. Підготувати та внести зміни до законодавства, якими:

скасувати ліцензування господарської діяльності щодо проведення землеоціночних робіт і земельних торгів;

запровадити незалежне рецензування документації із землеустрою й технічної документації з оцінки земельних ділянок як способу встановлення її відповідності вимогам законодавства.

2. Забезпечити публічність відомостей про параметри Державної геодезичної мережі через офіційний веб-сайт Держземагентства України включно із сервісами з трансформації геодезичних координат.

3. Скасувати Постанову Кабінету Міністрів України від 13.07.1998 року № 1075 “Про Порядок використання апаратури супутникових радіонавігаційних систем під час проведення топографо-геодезичних, картографічних, аерофотознімальних, проектних, дослідницьких робіт і вишукувань та кадастрових зйомок”, яка встановлює незаконні бюрократичні бар'єри щодо застосування сучасних засобів супутникової навігації.

4. Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 07.08.2013 року № 646 “Деякі питання реалізації частини першої статті 12 Закону України “Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність”. Ними вилучити положення про “адміністратора банку геодезичних даних”, яким має бути “визначене Держземагентством державне підприємство, що належить до сфери його управління”.

5. Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 року № 1548 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)”, якими скасувати право Мінагрополітики за погодженням з Мінфіном і Мінекономрозвитку встановлювати ціни (тарифи) на розроблення документації із

землеустрою та проведення землеоціночних робіт, а також оформлення їхніх результатів в електронному вигляді.

Х. Забезпечення якості державного управління у сфері земельних відносин

Україні дотепер не вдалося створити ефективну систему управління земельними ресурсами. Земельні відносини у нашій державі вже реформуються протягом двох десятиріч, проте кінцева мета реформ до нинішнього часу не визначена. Найгострішими проблемами є: незавершеність процесів трансформації економічних і правових відносин власності на землю; недосконалість державного управління в сфері використання й охорони земель, формування земельного законодавства та інфраструктури ринку земель; технічна незавершеність Державного земельного кадастру; відсутність механізму економічного стимулювання використання й охорони земель. Комплексне розв'язання існуючих проблем стає можливим у разі прийняття спеціальної державної цільової програми, що відобразить довгострокові пріоритети земельної політики.

Успішна система управління земельними ресурсами, як правило, гарантує право власності та його захист, підтримує оподаткування землі й нерухомості, забезпечує гарантії кредиту, розбудовує земельні ринки і здійснює їхній моніторинг, захищає земельні ресурси й забезпечує моніторинг навколишнього середовища, сприяє землеустрою державних земель і земельній реформі в сільській місцевості, зменшує кількість земельних спорів, поліпшує міське планування та розвиток інфраструктури, а також забезпечує статистичні дані, необхідні для успішного управління на найвищому рівні.

Система управління земельними ресурсами повинна бути прийнятною за витратами, відкритою для кожного громадянина, задовольняючи потреби всіх її користувачів, стійкою, а керівництво — професійним.

Існуюча система відбору й просування державних службовців у Держземагентстві України тепер не в змозі залучати у масовому масштабі найбільш підготовлених і талановитих громадян на державну службу. Підготовленим і талановитим представникам народу за їхню працю необхідно адекватно платити, а дуже низька оплата праці державних службовців містить дві небезпеки. Одна з них — відплив кращих кадрів у приватний сектор. Друга небезпека — корупція, яка є там, де службовці, що контролюють громадян або підприємства, одержують набагато менше, ніж контролювані ними особи. Як підкреслюють фахівці: “Дешева адміністрація — найдорожче управління у світі. Можна заощадити гроші на управлінському персоналі, технічному оснащенні адміністративних органів, але за таку економію державі доводиться платити втридорога”.

Розв'язання проблеми вбачається в підготовці та прийнятті довгострокової державної цільової програми розвитку земельних відносин. При цьому слід забезпечити оплату праці у Держземагентстві України (передусім кадастрових реєстраторів) на рівні, не нижчому за середній розмір заробітної плати в сфері професійної технічної діяльності, яка нині становить 5,2 тис. гривень на місяць.

Висновки. Запорукою швидких позитивних зрушень у питанні подолання корумпованості земельних відносин в Україні мають стати воля вищого політичного керівництва держави та рішучість у досягненні поставленої мети. Запропоновані заходи, спрямовані на безумовне подолання корупції при набутті й реалізації прав на земельні ділянки та нерухомість, веденні зе-

мельного кадастру, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, регулюванні містобудівної діяльності, на наше переконання, повинні бути одним із першочергових завдань нового керівництва держави.

Список літератури

1. Гега П.Т. Реалії прояву та протидії корупції у сфері земельних відносин в Україні [Текст] / П.Т.Гега // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журн. — 2013 № 1 (29). — С. 98 —102.

2. Мартин А.Г. Протидія корупційним проявам у сфері земельних відносин та природокористування [Текст] / А.Г.Мартин, Т.О.Євсюков, Л.А.Гунько. — К. : НУБіП України, 2011. — 166 с.

3. Мірошніченко А.М. Приватизація земель: від корупційного механізму до засобу забезпечення соціальної справедливості [Текст] / А.М.Мірошніченко, А.Г.Мартин, А.І.Ріпенко // Земел. право України. — 2013. — № 6. — С. 36 —50.

Рассмотрена общественно-политическая проблема коррумпированности земельных отношений в Украине. Через призму уничтожения “коррупционных ниш” предложены изменения в действующее законодательство, регулирующие вопросы приобретения и реализации прав на земельные участки, функционирование кадастрово-регистрационной системы, управления в области земельных отношений и т.д.

Ключевые слова: земельные отношения, коррупция, земельный кадастр, недобропорядочность, государственное управление, землеустройство, оценка недвижимости.

Socio-political problem of corruption in land relations in Ukraine is viewed. Through the prism of destruction of “corrupt niches” its proposed amendments to the current legislation, which regulates the acquisition and sale of land rights, the functioning of cadastre and registration system, management in land relations etc.

Keywords: land relations, corruption, land registry, dishonest, governance, land management, real estate valuation.