

ОКРЕМІ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ПРИ ДОСТУПІ ДО ПРОФЕСІЙ У СФЕРІ ЗЕМЛЕУСТРОЮ ТА ГЕОДЕЗІЇ І ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЇХ ПОПЕРЕДЖЕННЯ

КУРЕНДА Станіслав Васильович - аспірант юридичного факультету
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

УДК: 349.4

В статті аналізуються окремі корупційні ризики, що виникають в процедурі доступу к професіям в сфері землеустрою та геодезії. Указано на недатки земельного законодавства в зв'язі з регулюванням цієї процедури та пропозення шляхи їх усунення.

Ключові слова: *корупція, корупційний ризик, доступ до професії, землевпорядник, оцінювач земель, виконавець земельних торгів, геодезист.*

Боротьба з корупцією є надзвичайно важливою складовою процесу побудови правової держави. Поміж тим, традиційно так склалося, що значення власне антикорупційного законодавства або разових заходів, подібних люстрації, у боротьбі з корупцією переоцінюється. Мінімізувати це ганебне і вкрай шкідливе для суспільства явище можна лише за умови, коли будуть зведені до мінімуму корупціогенні ризики та чинники, коли будуть ліквідовані умови для корупції, що їх містить галузеве законодавство.

Земельна сфера є чи не найбільш корумпованою в Україні, однак дослідженням щодо запобігання корупції у цій сфері, вивченням корупційних ризиків, на наш погляд, приділяється неналежна увага. Питання корупції загалом та у сфері земельних відносин зокрема, вивчалися такими вченими як П.Т.Гегою, П.Ф. Кулиничем, В.Ф.Мартиненком, А.Г.Мартиним, А.М. Михненком, Е.М. Макаренком, А.М. Мірошніченком, С.О. Кравчен-

ком, Є.В. Невмержицьким, В.В. Носіком, А.І. Ріпенком, В.І. Семчиком, О.В. Шкурпатом, М.В. Шульгою та іншими. Поміж тим, не усі з цих ризиків були досліджені належним чином, а окремі їх аспекти взагалі залишилися поза межами наукових досліджень.

З аналізу земельного законодавства вбачається, що корупціогенні чинники існують не лише в процедурах набуття прав на землю, а й в таких відносинах, як доступ до професій у сфері землеустрою та геодезії. Метою цієї статті, таким чином, є дослідження окремих корупційних ризиків, які виникають у процедурах доступу до професій землевпорядників, оцінювачів земель, виконавців земельних торгів та геодезистів, виявлення недоліків земельного законодавства у зв'язку з регулюванням таких процедур та внесення пропозицій щодо їх усунення.

Існуюче правове регулювання доступу до процесів землевпорядників, оцінювачів земель, організаторів земельних торгів, геодезистів характеризуються яскравими проявами корупційних ризиків як правових, організаційних факторів, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію[1, с. 8]. Для отримання доступу до зазначених професій передбачається два дозвільних механізми, які на сьогодні є альтернативними – ліцензування та сертифікація.

Так, відповідно до п.33 ч.3 ст.9 Закону України «Про ліцензування певних видів

господарської діяльності» ліцензуванню підлягає «проведення землеоціночних робіт та земельних торгів». При оцінці даного положення з точки зору корупційних ризиків надзвичайно цікавими є результати опитування, проведені на найбільш авторитетному та популярному форумі землевпорядників України. Із 160 осіб, що взяли участь в опитуванні, лише 19 (12 %) стверджують, що отримали ліцензію у строк до 1 місяці «без відкатів»; ще 48 (30 %) заявляють, що отримали ліцензію у строк від 1 до 3 місяців «без відкатів»; 25 (16 %) вказали, що отримали ліцензію у строк до 6 місяці «без відкатів». Решта 68 учасників (42 %) дали різні варіанти відповіді, які вказували на отримання ліцензії «з відкатом» [2].

Аналіз змісту Ліцензійних умов провадження господарської діяльності щодо проведення робіт з землеустрою, землеоціночних робіт, затверджених наказом Держкомзему від 05.08.2009 № 423, засвідчує, що суть вимог до суб'єкта господарської діяльності головним чином зводиться або до вимог дотримуватися законодавства («ліцензіат повинен дотримуватись установленого чинним законодавством порядку прийняття та оформлення громадян на роботу»), або до констатації очевидних речей (ліцензіат повинен забезпечувати «наявність обладнання, необхідного для провадження виробничого процесу»). Таким чином, доцільність ліцензування землеоціночних робіт та земельних торгів є вкрай сумнівною.

Цікавою є історія внесення змін до п.33 ч.3 ст.9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Первісно редакція цієї норми передбачала також ліцензування робіт із землеустрою. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою та землеоцінювальних робіт» від 02.10.2012 року вимога щодо ліцензування робіт із землеустрою була скасована. Жодного негативного ефекту це не справило. Видається, що відсутні жодні міркування, які виправдовують збереження ліцензування прове-

дення землеоціночних робіт та земельних торгів.

У цілому, видається доцільним не лише перегулювати діяльність з проведення земельних торгів, скасувавши, серед іншого, необхідність її ліцензування, але і створити умови, за яких власник земельної ділянки зможе проводити земельні торги самостійно.

Вважаємо за необхідне погодитися з думкою, що закон не перешкоджає проведенню земельних торгів самим власником [3, с. 43-44]. При цьому вважаємо, що ця точка зору, сформульована ще до викладення більшості положень глави 21 ЗКУ (передбачає порядок проведення земельних торгів) у чинній редакції, є правильною і сьогодні. Законодавчої заборони на проведення торгів самим власником земельної ділянки не існує, більш того, така заборона суперечила б як Конституції України (ст.41), так і ст.1 Протоколу 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, встановлюючи нічим не виправдане обмеження права власника розпоряджатися своїм майном.

Водночас, не можна не погодитися з тим, що існуючі правила проведення торгів є дуже складними, і для пересічного громадянина, та навіть і для пересічного органу місцевого самоврядування провести торги самостійно буде досить важко. Для виправлення ситуації слід радикально спростити порядок проведення земельних торгів. А крім того, перспективним є запровадження механізму проведення електронних земельних торгів, за якого всі стадії підготовки торгів та їх проведення можна було б максимально автоматизувати, що істотно спростило б власнику самостійне проведення торгів

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою та землеоціночних робіт» від 02.10.2012 замість вимоги щодо ліцензування робіт із землеустрою (здавалися у попередній редакції п.33 ч.3 ст.9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності») шляхом внесення низки змін до

Законів України «Про землеустрій», «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» та інших законодавчих актів було запроваджено сертифікацію інженерів-геодезистів та інженерів-землепорядників. На думку А.Г.Мартиня, дерегуляція господарської діяльності у сферах землеустрою та оцінки земель саме має базуватися, зокрема, на тому, що розробниками документації із землеустрою та технічної документації із оцінки земель мають бути сертифіковані інженери-землепорядники, які здійснюють свою професійну діяльність як працівники юридичних осіб або фізичні особи – підприємці [4, с. 4].

На наш погляд, це твердження є досить спірним, а зміст «дерегуляційного» Закону від 02.10.2012 не відповідав його назві.

По-перше, після його прийняття бар'єр на шляху доступу до професії було встановлено не лише для землепорядників, але і для геодезистів. По-друге, на відміну від ліцензування, яке стосувалося суб'єкта господарювання, який міг забезпечувати роботою значний колектив інженерів-землепорядників, сертифікація стосується кожного інженера-землепорядника окремо (ну і, власне, зачіпає відповідного суб'єкта господарювання, який без сертифікованого інженера у штаті займатися наданням відповідних послуг не може). Зазначені обмеження та перешкоди не є характерними для дерегуляції.

По-третє, в порівнянні із ліцензуванням певних видів господарської діяльності сертифікація інженерів характеризується значно вищими корупційними ризиками. Це виражається в наступному.

Закон (ст.66 Закону України «Про землеустрій»), наприклад, детально регулює вимоги до інженерів-землепорядників. Проте така детальність зовсім не виключає широких дискреційних повноважень при вирішенні питання про доступ до професії. Навпаки, суб'єктивний розсуд присутній у даному випадку практично у чистому та необмеженому вигляді.

За змістом ч.1 ст.66 Закону України «Про землеустрій», професійною діяльністю у сфері землеустрою можуть займа-

тися лише інженери-землепорядники, що успішно склали кваліфікаційний іспит, складання якого (ч.6 статті) «здійснюється на базі факультетів землепорядного профілю у вищих навчальних закладах відповідного рівня акредитації, які уклали договір з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин». Оскільки питання про укладення договору вирішується лише при добрій волі «центрального органу виконавчої влади», тут уже закріплений механізм для впливу на результат з боку цього самого органу.

Згідно з ч.8 статті, «вимоги до програм підвищення кваліфікації сертифікованих інженерів-землепорядників встановлюються Кваліфікаційною комісією, склад якої затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин». Таким чином, створено ще один практично нічим не обмежений важіль впливу. При цьому, до складу Кваліфікаційної комісії включаються 10 осіб (із загальної кількості 20 осіб) «з числа висококваліфікованих фахівців, які є представниками центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин». За таких умов формування комісії створюються передумови для повного диктату цього органу на прийняття ним рішення.

При цьому очевидно, що ефективних правових засобів захисту у випадку нескладення іспиту претендент фактично позбавлений, адже у разі судового розгляду суд не уповноважений ставати на місце кваліфікаційної комісії і виставляти оцінку – він може хіба що перевірити дотримання процедури, що зазвичай абсолютно нічого не дасть невдоволеному претенденту.

У результаті встановлені правила означають, що відповідний державний орган може на свій розсуд визначати склад кваліфікаційної комісії, половина членів якої – взагалі його працівники, він же визначає програму іспиту і він же визначає вищі навчальні заклади, на базі яких іспит відбувається. При цьому оскаржити результати іспиту фактично неможливо.

Все це в сукупності означає створення ідеальної корупційної схеми, коли розсуд щодо прийнятного рішення є нічим не обмеженим.

При цьому складання іспиту є платним (за наявною у відкритих джерелах інформацією – від 620 грн. до 1512 грн. у залежності від вищого навчального закладу, на базі якого проводиться іспит) [5]. Гроші сплачуються за надання «освітніх послуг» вищим навчальним закладам, єдиною функцією якого по суті є надання приміщень (іноді – спеціально орендованих закладом з цією метою) для іспиту, який має приймати кваліфікаційна комісія (до цього зводиться сенс законодавчого формулювання проведення іспиту «на базі» вищого навчального закладу). Таким чином, можна побачити ще один приклад віддання в буквальному розумінні на відкуп державних функцій.

Практично повністю аналогічні правила передбачені для інженерів-геодезистів (ст.5-1 Закону України «Про топографо-геодезичну та картографічну діяльність»).

Щодо оцінювачів земель застосовуються подвійні бар'єри: і ліцензування (п.33 ч.3 ст.9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», ст.6 Закону України «Про оцінку земель»), і «сертифікація», яка тут, щоправда, виглядає як вимога щодо наявності свідоцтв (ст.6 Закону України «Про оцінку земель»): юридична особа додатково до ліцензії на виконання землеоціночних робіт повинна мати у штаті «оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок», а фізична – отримати «кваліфікаційне свідоцтво оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок». Втім, можуть здійснювати оцінку земель також юридичні особи, що мають у штаті «сертифікованих інженерів-землевпорядників» (ст.6 Закону України «Про оцінку земель»). Отримання свідоцтв відбувається загалом за тією самою схемою, що і «сертифікація» інженерів-землевпорядників – шляхом складання кваліфікаційного іспиту сформованій «центральною комісією» (ст.8 Закону України «Про оцінку земель»).

Корупційний механізм видачі «сертифікатів» та «свідоцтв» доповнюється специфічним механізмом «підвищення кваліфікації», який застосовується на регулярній основі. Згідно зі ст.8 Закону України «Про оцінку земель», «оцінювачі з експертної грошової оцінки земельних ділянок зобов'язані не рідше одного разу в два роки підвищувати кваліфікацію за програмою підвищення кваліфікації. Невиконання цієї вимоги є підставою для зупинення дії кваліфікаційного свідоцтва...». Ця вимога продубльована у Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності щодо проведення робіт з землеустрою, землеоціночних робіт, затверджених наказом Держкомзему від 05.08.2009 № 423.

Стаття 66 Закону України «Про землеустрій» передбачає, що «сертифіковані інженери-землевпорядники зобов'язані не рідше одного разу на чотири роки підвищувати кваліфікацію за програмою підвищення кваліфікації», крім того, «інженери-землевпорядники, позбавлені кваліфікаційного сертифіката... допускаються до складання кваліфікаційного іспиту після прийняття рішення про позбавлення кваліфікаційного сертифіката та за умови успішного підвищення кваліфікації».

Звичайно ж, підвищення кваліфікації є платним. Наприклад, навчальні курси підвищення кваліфікації інженерів-землевпорядників, що проводилися Національним університетом біоресурсів і природокористування України у березні-квітні 2012 року, коштували 4000 грн. без ПДВ (за 10 днів навчання). І це без врахування вартості складання заліку, який розглядається як окрема «освітня послуга» [6]. Для оцінювачів ситуація майже така ж сама: 10-денне навчання на «базових курсах згідно із Законом України «Про оцінку земель» коштує 3900 грн. [7].

Додамо, що сама по собі діяльність землевпорядників, оцінювачів та виконавців земельних торгів жорстко контролюється за допомогою погоджень, державної експертизи, різних контрольних заходів тощо. Більше того, у разі вчинення порушення законодавства при здійсненні відповідної професійної діяльності інже-

нерів-землевпорядників, геодезистів, виконавців земельних торгів та оцінювачів земель до них можуть застосовуватися загальні положення про юридичну відповідальність.

Запровадження «сертифікації» землевпорядників Держмагентам України обгрунтовувалося незадовільною роботою і низьким рівнем відповідальності приватних фірм, що надають землевпорядні послуги, яке виражалося у непоодиноких випадках, коли підприємства виключають найбільш вартісні роботи, пов'язані з виїздом на місцевість [8]. Неважко помітити, що проходження «базових курсів», періодичне «підвищення кваліфікації» та складання кваліфікаційного іспиту жодним чином не вплине на «виключення найбільш вартісних робіт» та інших подібних порушень, які вчиняються не через достатню кваліфікацію, а через те, що на даний час в Україні не сформувався нормальний ринок землевпорядних послуг, формування якого, до речі, якраз і стримується різними адміністративними бар'єрами на шляху доступу до професії.

Зрозуміло, що, окрім ринкових чинників, якість відповідних послуг повинна забезпечуватися загрозою невідворотного настання юридичної відповідальності за допущені землевпорядниками порушення закону, яка була б адекватною шкідливості (небезпечності) вчиненого діяння. Поміж тим, така спеціальна відповідальність законодавством на сьогодні не передбачена.

Викладене свідчить про категоричну неприйнятність існуючого правового регулювання відносин щодо допуску до професій землевпорядників, геодезистів, оцінювачів земель та виконавців земельних торгів. Корупція у сфері допуску до професії страшна не тільки тим, що від неї страждають претенденти на доступ до професії. Штучне обмеження конкуренції на ринку негативно впливає як на якість наданих послуг та ціну – що нижчою є конкуренція, то вищою є ціна послуги.

Виходячи із сказаного, вбачається цілком необхідним ліквідувати зайві бар'єри для доступу до професії: скасувати ліцензування господарської діяльності щодо

проведення землеоціночних робіт та земельних торгів, а також «сертифікацію» та видачу відповідних кваліфікаційних свідоцтв. Необхідно забезпечити дієвий контроль за результатами діяльності інженерів-землевпорядників, геодезистів, виконавців земельних торгів, оцінювачів земель і забезпечити неухильну реалізацію положень законодавства про відповідальність за правопорушення у цій сфері – адміністративну, кримінальну та цивільну.

«Сертифікація» професіоналів як підтвердження рівня їх підготовки та якості послуг, що ними надаються, має право на існування, проте, на наше переконання, вона повинна лише надавати конкурентні переваги, відсутність сертифіката не повинна перешкоджати доступу до професії. Наявність сертифіката має бути орієнтиром для споживача, і не більше.

І звичайно, видача сертифіката має бути справою не держави в особі певних органів, а саморегулювних організацій відповідних професіоналів. Вважаємо недоцільним будь-який регулятивний вплив у цих відносинах. Самоорганізація – справа самого професійного середовища, яку воно повинно влаштувати на власний розсуд без будь-яких бюрократичних перепон, саме існування яких завжди означає корупційні ризики.

Література:

1. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [Ігор Коліушко, Віктор Тимошук, Олександр Банчук та ін.; Ірина Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К. Москаленко О.М. ФОП, 2009. – 196 с.
2. Отримання ліцензії на виконання землевпорядних робіт. – Форум землевпорядників України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zemres.com/forum/viewtopic.php?f=35&t=934&start=1484>
3. Мірошниченко А. Земельні аукціони в Україні: чинне правове регулювання та перспективи його вдосконалення // Українське комерційне право. – 2010. – № 10.

АНОТАЦІЯ

У статті аналізуються окремі корупційні ризики, які виникають у процедурі доступу до професій у сфері землеустрою та геодезії. Вказано на недоліки земельного законодавства у зв'язку з регулюванням такої процедури та запропоновано шляхи їх усунення.

SUMMARY

The article analyzes some corruption risks arising in the process of access to the profession in the field of land management and geodesy. It points out the shortcomings of the land laws in connection with the regulation of this procedure and ways of their elimination.

– С.38-46.

4. Мартин А.Г. Підходи до вдосконалення державного регулювання землеустрою та оцінки землі в Україні / А.Г.Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2012. – № 3. – С.3-13.

5. Підготовка до кваліфікаційного іспиту на отримання сертифіката. – Форум землевпорядників України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zemres.com/forum/viewtopic.php?f=35&t=5649&start=28>

6. Підвищення кваліфікації землевпорядників. – Форум землевпорядників України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zemres.com/forum/viewtopic.php?f=35&t=5127>

7. Курси базової підготовки оціню-

вачів. – Міжнародний інститут бізнесу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iib.com.ua/ua/strukturye-podrazdeleniya/tsentr-otsenki-imushchestva-i-imushchestvennykh-prav/itemlist/category/116-kursyi-bazovoy-podgotovki-otsenschikov.html>

8. Сергій Тимченко: Сертифікати на проведення землевпорядних робіт отримуватимуть лише фізичні особи. – 01.03.2012. – Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245005653&cat_id=244277212