

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

1. Реформування процедури безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами

1.1. Опис проблеми

Одним із найбільших джерел корупції у останні десятиріччя в Україні стала діюча в Україні із початку 1990-х років безоплатна приватизація земель державної та комунальної власності. Механізм такої приватизації є надзвичайно недосконалим – він не забезпечує для громадян рівних можливостей для реалізації «гарантованих» законом прав, а також стає причиною нерівного перерозподілу земельних ресурсів як у регіональному, так і людському вимірах.

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

Попри те, що безоплатна приватизація земельних ділянок формально є благом, яким мають право скористатися усі громадяни України, фактично можливість реалізувати це право наразі змогли лише близько третини населення України. Надзвичайно нерівномірною за цим показником є розподіл регіонів України. Так, у Київській, Сумській та Вінницькій областях кількість громадян, які отримали можливість приватизувати земельні ділянки, складає близько половини населення цих регіонів, тоді як у Запорізькій та Харківській областях це право реалізували менше чверті місцевого населення. Найнижчий рівень спроможності безоплатно приватизувати ділянку у найбільшому місті України – Києві, де безоплатну ділянку отримали лише 2,7 % жителів.

У випадку ж, якщо усі «безземельні» громадяни України захочуть у повній мірі реалізувати своє гарантоване законом право на безоплатну приватизацію земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства максимально можливого розміру – 2,0 га, то в цьому разі для задоволення усіх бажаючих не вистачить усієї території держави.

Зрозуміло, що за таких умов право кожного на безоплатне отримання ділянки у власність є декларативним закликком. Особливо дивно, що дана можливість не обмежена жодними строками, 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 має бути реальною можливістю, а обов'язки підлягати реальному виконанню).

Серед обставин, що обумовлюють актуальність реформування інституту безоплатної приватизації земель або її трансформації у інші форми державної соціальної підтримки населення слід виділити такі чинники:

1. Очевидною є соціальна несправедливість встановлених норм безоплатної приватизації. Наприклад, кожен громадянин теоретично може безоплатно отримати присадибну земельну ділянку розміром 0,1 га у місті, 0,15 га у селищі або 0,25 в селі (ст. 121 Земельного кодексу України). Поза сумнівом, найбільш привабливими є земельні ділянки, розташовані у Києві, проте очевидно, що всі 45,6 млн. громадян України отримати їх у цьому місті не зможуть. Таким чином, дехто отримає земельну ділянку в столиці, а дехто – у місті обласного значення, селі або селищі. Вартість отриманих земельних ділянок відрізнятиметься у сотні разів, проте формально всі громадяни використали одне й те саме право на приватизацію земельної ділянки.

2. Безоплатна за законом приватизація земельних ділянок фактично давно є платною, причому плата може вноситися у різних формах. І ще 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 або адміністративних рішень. Для «безоплатного» отримання у власність земельної ділянки громадянин, крім того, має понести витрати на виготовлення документації із землеустрою та оплатити адміністративні послуги, що 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 та «в ручному режимі» розподіляти основне національне багатство – землі. По-суті, земля залишилися одним із

небагатьох державних активів, які цілком законно можуть бути «подаровані» окремо взятому громадянину більшістю депутатів органу місцевого самоврядування, або, навіть, одноособово керівником територіального органу Держгеокадастру України. При цьому, процедура приватизації земельних ділянок, передбачена ст. 118 Земельного кодексу України, складається із багатьох стадій, а її успішне завершення залежить від багатьох дозвільних органів. Через таку побудову вона є тривалою, хоча тривалість та складність процедури часто не забезпечує законності та обґрунтованості прийнятого рішення.

4. Приватизація земельної ділянки може бути заблокована органами державної влади та 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 неминуче виникає корупція – у того, хто бажає отримати ділянку, просто немає іншого вибору, ніж пропонувати хабар посадовцям дозвільних та розпорядчих органів.

5. «Приватизаційним правом» в Україні нерідко відверто зловживають. Так, у великих містах ділянки приватизуються безоплатно у межах норм та за призначенням, визначеними у ст. 121 Земельного кодексу України, а потім (знов-таки безоплатно) призначення вже приватних ділянок змінюється на т.з. «комерційне» (під станції техобслуговування, громадські будинки, офіси, торговельні центри та ін.). Вочевидь, держава втрачає від цього, а інститут безоплатної приватизації втрачає соціальну функцію і перетворюється у популярний «допоміжний» інструмент в процесі девелопменту нерухомості.

6. Можливість отримувати землю від держави безоплатно (як приваблива альтернатива їх придбанню на ринку) стає причиною спотворення ціноутворення на вторинному ринку нерухомості, адже наявність умовно «безкоштовних» земельних ділянок стає призводить до обмеження дії об'єктивних економічних законів у відповідних сегментах ринку. Порушується еквівалентність товарного обміну та відбувається невиправдане економічними чинниками «коригування» цін на вторинному ринку.

Таким чином, діючий в Україні інститут безоплатної приватизації земель державної та комунальної власності є надзвичайно недосконалим – на практиці він не забезпечує для громадян рівних можливостей для реалізації «гарантованих» законом прав, а також стає причиною нерівного

перерозподілу земельних ресурсів як у регіональному, так і людському вимірах. Земельні відносини чимдалі будуть доводитись до абсурду, адже при гарантованому законом праві на безоплатну приватизацію ділянки, громадяни фактично будуть позбавлені можливості взяти участь у перерозподілі фізично обмежених державних земель, які рано чи пізно будуть вичерпані.

1.2. Рекомендації

1. Зважаючи на неможливість повної відміни інституту безоплатної приватизації державних та комунальних земель, оскільки стаття 22 Конституції України забороняє звужувати існуючі права та свободи громадян, доцільно радикально реформувати процедуру безоплатної приватизації земельних ділянок державної та комунальної власності, замінивши її іншими формами державного сприяння соціально-незахищеним верствам населення. При цьому доцільно зберегти право на безоплатну оформлення у приватну власність земельних ділянок, на яких розташовані існуючі житлові будинки, аби забезпечити у подальшому створення умов для

2. Доцільно розглянути пропозицію щодо монетизації права на безоплатну приватизацію земельних ділянок, замінивши право на безоплатне отримання ділянки певної площі правом на одноразову фіксовану знижку для громадян України при придбанні земельних ділянок державної або комунальної власності. Розмір такої знижки слід визначити на основі середньої ринкової вартості земельних ділянок, що приватизуються безоплатно. Таким чином, у сільській місцевості розмір такої знижки, можливо, дозволить компенсувати усю вартість земельної ділянки, в той час як у містах із дорогою нерухомістю процедура безоплатної приватизації вже не буде використовуватися для тіньового перерозподілу земель, оскільки знижка компенсуватиме лише незначну частину вартості ділянки. Для окремих категорій населення (наприклад, військовослужбовців та членів сімей загиблих військовослужбовців) таку знижку можна встановити у подвійному або трикратному розмірі.

2. Впровадження ринкової бази оцінки земельних ділянок при справлянні земельного податку та передачі у оренду державних та комунальних земель

1.1. Опис проблеми

Важливою складовою ефективних земельних відносин є виважена фіскальна політика у сфері землекористування, яка, не пригнічуючи розвиток підприємців, повинна створювати передумови для перерозподілу частини земельної ренти в інтересах територіальних громад. В той же час, економіко-правовий механізм платності землекористування, що розроблявся та впроваджувався на початку 1990-х років і без суттєвих змін був перенесений у Податковий кодекс України від, містить значні корупційні ризики.

Одним із найважливіших економічних регуляторів земельних відносин в Україні є нормативна грошова оцінка земельних ділянок. Відповідно до Закону України «Про оцінку земель», нормативна грошова оцінка земельних ділянок є капіталізованим рентним доходом із земельної ділянки, що визначений за встановленими і затвердженими нормативами. Згідно статті 5 цього Закону, нормативна грошова оцінка земельних ділянок має використовуватись для визначення розміру земельного податку, державного мита при міні, спадкуванні та даруванні земельних ділянок згідно із законом, орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також при розробці показників та механізмів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель.

Законодавство передбачає, що «нормативна грошова оцінка земельних ділянок – це капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений за встановленими і затвердженими нормативами», проте методичні засади нормативної грошової оцінки земельних ділянок в Україні закладалися у другій половині 1990-х років, а підходи до визначення оціночних показників не спираються на ринкову базу оцінки. Внаслідок цього склалася ситуація, коли показники нормативної грошової оцінки земельних ділянок або нижчі, або вищі за реальну ринкову вартість ділянки.

Наприклад, діюча в Україні Методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, що була запроваджена у 1995 році, не може слугувати повноцінною основою для визначення об'єктивної вартості земельних ділянок з багатьох причин:

1) оцінка дотепер базується на результатах господарювання колгоспів і радгоспів Української РСР у 1981-87 роках, а також даних ефективності сільськогосподарського виробництва за 1986-1990 рр., а тому в процесі оцінки фактично застосовуються необ'єктивні та застарілі економічні показники, які давно втратили актуальність та не відповідають сучасним

організаційно-економічним та технологічним умовам ведення сільського господарства;

2) прийняті у 1995 році при проведенні оцінки норма рентабельності (35 %) та термін капіталізації рентного доходу (33 роки) явно не відповідають сучасним економіко-господарським реаліям;

3) встановлення прямої залежності показників оцінки від поточних цін на зерно без урахування реальної динаміки собівартості сільськогосподарської продукції призводить до поступового викривлення землеоціночних показників та принципово унеможлиблює здійснення їх об'єктивної актуалізації.

4) недосконалою залишаються методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок у частині визначення, так званого, коефіцієнту функціонального використання земельної ділянки, що часто дозволяє в «ручному режимі» маніпулювати показниками такої оцінки, а отже – у разі змінювати розміри податкових зобов'язань окремих землевласників та землекористувачів під час справляння плати за землю.

Застосування неринкової бази оцінки під час оподаткування земельних ділянок і, особливо, встановлення орендної плати за користування державними та комунальними землями створює широке поле для корупції. В умовах, коли грошова оцінка земельної ділянки та ставка орендної плати визначаються нормативно, поширеною стає ситуація, коли фактичний розмір орендної плати за земельну ділянку є істотно нижчим за ринковий розмір орендної плати, що є на вторинному ринку. Таким чином, посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, які приймають рішення щодо передачі земельних ділянок у користування, отримують можливість передавати державні та комунальні землі за орендною платою, що може бути суттєво нижчою за ринкову орендну плату. Це, в свою чергу, стає причиною виникнення корупційної ренти, яку привласнюють посадовці за здавання державних та комунальних земель у оренду нижче ринкових ставок оренди.

В свою чергу, у випадках, коли нормативна грошова оцінка перевищує ринкову вартість земельних ділянок, оренда земельних ділянок державної та комунальної власності втрачає економічний сенс. Це може ставати причиною вимушеного невикористання земельних ресурсів, які перебувають у власності держави та територіальних громад, а також втрати підприємцями можливостей для інвестицій.

Додаткові корупційні ризики закладені у Податковий кодекс України, який дозволяє встановлювати орендну плату за земельні ділянки державної та комунальної власності у досить широкому діапазоні від 3 до 12 % від їх нормативної грошової оцінки. Цей «простір для домовленостей» широко використовується недобросовісними чиновниками органів державної влади та місцевого самоврядування, які розпоряджаються землями державної та

комунальної власності. Таким чином, внаслідок корупційної змови чиновників-розпорядників та орендарів земельних ділянок досить часто відбувається «мінімізація» плати за землю, внаслідок чого страждають бюджети територіальних громад.

Складною та забюрократизованою є процедура розроблення, експертизи та затвердження технічної документації із оцінки земель, що значно ускладнює процедуру оцінки, стримує темпи її проведення та збільшує вартість послуг з оцінки для кінцевих споживачів – власників земельних ділянок та землекористувачів (особливо за межами населених пунктів), а також створює широкий простір для зловживань чиновників.

1.2. Рекомендації

1. Система землеоціночних робіт в Україні потребує системного перегляду. Адже нормативна грошова оцінка земель не є об'єктивним мірилом цінності земельних ділянок і дотепер виконує функцію своєрідного «сурогату» вартісної оцінки земельних ресурсів для потреб оподаткування та економічного регулювання. Доцільно на законодавчому рівні відмовитись від проведення такого виду земле оціночних робіт як «економічна оцінка земель», що не проводився починаючи із 1988 року і доцільність збереження якого є сумнівним. Необхідно забезпечити поступовий перехід до визначення фіскальних платежів на основі показників масової оцінки земель із урахуванням міжнародних стандартів оцінки майна для цілей оподаткування. При цьому базою для уточнення порівняльної оцінки земель сільськогосподарського призначення можуть і надалі виступати показники бонітування ґрунтів.

2. Доцільно підготувати та внести зміни до Податкового кодексу України, що передбачатимуть встановлення ставок орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності на базі ринкової вартості відповідних земельних ділянок за аналогією із правилами оренди інших видів державного та комунального майна.

3. Необхідно модифікувати методики грошової оцінки земель таким чином, аби вони дозволяли здійснювати розрахунок грошової оцінки окремих земельних ділянок у автоматичному режимі без участі людини із застосуванням наявних даних Державного земельного кадастру, а також надавати витяги про таку оцінку через офіційний веб-сайт Держгеокадастру України. Доступ до інформації про оцінку земельних ділянок має бути вільним та безоплатним.

3. Економічне регулювання процедури зміни цільового призначення земельних ділянок

1.1. Опис проблеми

Існуюча в Україні система встановлення (зміни) кожній земельній ділянці індивідуального цільового призначення, що визначає дозволений спосіб її використання, є застарілою та такою, що створює величезні можливості для корупції. Особливо корупції сприяє те, що в результаті прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування формально «безкоштовних» рішень щодо зміни цільового призначення земельних ділянок, її ринкова вартість може збільшитись в десятки, чи, навіть, в сотні разів. Особливо це стосується випадків переведення земель сільськогосподарського призначення в землі інших категорій і, перш за все, під житлову та громадську забудову.

Визначена законодавством процедура зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності в Україні є організаційно складною. Зокрема, відповідно до статті 20 Земельного кодексу України зміна цільового призначення земельних ділянок приватної власності здійснюється за ініціативою власників земельних ділянок на підставі рішення:

- сільської, селищної, міської ради - щодо земельних ділянок, розташованих у межах населеного пункту;
- місцевої державної адміністрації - щодо земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів.

Обов'язковою умовою зміни цільового призначення земельної ділянки є розробка та погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки із зміною її цільового призначення. Такий проект розробляється землевпорядними організаціями та підлягає обов'язковому погодженню з органами земельних ресурсів. За наявності у земельної ділянки певних особливостей, статтею 186-1 Земельного кодексу України встановлюються обов'язкового погодження таких проектів з іншими органами.

Так, проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки:

- у межах населеного пункту або земельної ділянки за межами населеного пункту, на якій розташовано об'єкт будівництва або планується розташування такого об'єкта, погоджується із структурним підрозділом районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері містобудування та архітектури,
- природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, земельної ділянки, розташованої на території чи в межах об'єкта природно-заповідного фонду або в межах прибережної захисної смуги, підлягає також погодженню з

органом охорони навколишнього природного середовища, структурним підрозділом обласної, Київської чи Севастопольської;

- розташованій на території земель історико-культурного призначення, пам'яток культурної спадщини, їх охоронних зон та охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць підлягає також погодженню з органом охорони культурної спадщини;
- лісогосподарського призначення підлягає також погодженню з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства;
- водного фонду підлягає також погодженню з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства.

Крім того, проекти землеустрою щодо відведення особливо цінних земель, земель лісогосподарського призначення, водного фонду, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення після погодження підлягають обов'язковій експертизі землевпорядної документації, яка проводиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Держгеокадастр) або його обласними територіальними органами. Закон України «Про державну експертизу землевпорядної експертизи» визначає основним завданням такої експертизи забезпечення дотримання чинного законодавства при розробленні документації із землеустрою. Доцільність існування вказаної експертизи не є зрозумілим з огляду на те, що кожен проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки погоджується територіальними органами Держгеокадастру. Тобто фактично шляхом проведення експертизи центральний апарат Держгеокадастру чи його обласні органи контролюють діяльність своїх же органів районного рівня. Це, по-перше, розмиває відповідальність останніх за наслідки прийнятих рішень, а по-друге, значно затягує процедуру вирішення питання, і по-третє, сприяє корупції.

Процедура зміни цільового призначення земельних ділянок відповідно до законодавства України у більшості випадків не потребує сплати заінтересованою особою грошових коштів. Проте у разі зміни цільового призначення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників обов'язковою є сплата, так званих, втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва (стаття 207 Земельного кодексу України). Проте, по-перше, економічна вигода землевласника від зміни цільового призначення земельних ділянок у інвестиційно-привабливих територіях є досить високою, навіть за умови сплати ним зазначених втрат. А по-друге, частина перша статті 209 Земельного кодексу України передбачає досить

широкий перелік випадків, коли сплата втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва не є обов'язковою. Так, від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва звільняються громадяни та юридичні особи у разі використання земельних ділянок, наприклад, для здійснення такої високодохідної діяльності, як будівництво житлових будинків.

Земельний кодекс України фактично не визначає жодного критерію, яким має керуватись уповноважений орган виконавчої влади та місцевого самоврядування, погоджуючи проект землеустрою чи приймаючи рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки або відмовляючи у прийнятті таких рішень. Замість цього, кодекс містить розмиті норми про те, що таке рішення має ґрунтуватись на чинному законодавстві.

Верховною Радою України неодноразово робились спроби впорядкувати дане питання, але особливого успіху при цьому досягнуто не було. Так, у 2011 році був прийнятий Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», статтею 24 якого було заборонено змінювати цільове призначення земельної ділянки у разі, якщо така зміна не узгоджується із існуючим планом детального планування території або планом зонування. Проте вказана заборона, яка була покликана узгодити напрями використання земельних ділянок із комплексним розвитком території, на практиці перетворилась у додаткові вимоги до землевласника щодо фінансування зазначеної містобудівної документації за власний рахунок. Цьому, зокрема, сприяє норма, яка дозволяє розробляти зазначену документацію не на всю територію населеного пункту чи певну компактну територію (район, мікрорайон тощо), а на конкретну земельну ділянку. Крім того, надання можливості фінансувати розроблення містобудівної документації за приватні кошти призвело до того, що органи місцевого самоврядування у значній кількості випадків усуваються від цього, а перекладають фінансовий тягар на землевласників та землекористувачів. Все це в результаті фактично перетворює таку містобудівну документацію з документу, який мав би визначати планувальну організацію та комплексний розвиток території, у звичайний додатковий дозвільний документ сумнівної користі.

На сьогодні в переважній більшості випадків рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки залежить не від відповідності такого цільового призначення потребам комплексного розвитку території, а від суб'єктивної точки зору керівника того чи іншого органу влади.

Існування дискреційних повноважень органів влади щодо зміни цільового призначення земельних ділянок сприяє поширенню корупції у цій сфері. Особливо яскраво ця проблема проявляється у взаємодії з механізмом безоплатної приватизації земельних ділянок.

Поширеною практикою в Україні є використання права на безоплатну приватизацію земельних ділянок не з метою використання їх за існуючим цільовим призначенням, а з метою подальшої зміни цільового призначення. Оскільки найбільшу площу із земель, які громадянин може одержати безоплатно від держави чи територіальної громади, є земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства (2 га), одержання землі за межами населених пунктів найчастіше організовується саме для таких цілей. В подальшому такі земельні ділянки за рішенням місцевих органів виконавчої влади виводяться з категорії земель сільськогосподарського призначення та відносяться за цільовим призначенням до категорій, які дозволяють здійснювати комерційне будівництво.

Організаційна складність процедури зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності разом з наявністю значної кількості дискреційних повноважень органів влади сприяє тому, що така процедура в Україні наскрізь просочена корупцією. За кожен випадок зміни цільового призначення земельних ділянок встановлюються хабарі. Мало того, за інформацією експертів, розміри хабарів визначаються органами влади у певних стандартних розмірах, диференційовано в залежності від площі земельних ділянок.

Хабарництво має місце майже на кожній стадії вирішення питання зміни цільового призначення земельної ділянки, а при:

- погодженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки із зміною її цільового призначення;
- затвердженні плану детального планування та плану зонування;
- проведенні державної експертизи проекту землеустрою;
- затвердженні проекту і прийнятті рішення про зміну цільового призначення земельної ділянки.

У цьому процесі задіяні величезна кількість органів влади, а саме: органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, охорони навколишнього природного середовища, охорони культурної спадщини, у сфері лісового господарства, у сфері розвитку водного господарства.

Практика сплати хабарів у сфері зміни цільового призначення земельних ділянок Україні є сталою і звичною для усіх суб'єктів земельних відносин. Негативними наслідками такої ситуації є те, що:

- визначення цільового призначення земельних ділянок здійснюється хаотично, без врахування інтересів комплексного розвитку територій;
- величезні суми грошових коштів обертаються в тіні;
- у суспільстві поширюється і утверджується правовий нігілізм.

1.2. Рекомендації

1. Доцільно скасувати окрему процедуру зміни цільового призначення земельної ділянки за проектами землеустрою щодо їх відведення і, натомість, надати власнику земельної ділянки приймати рішення про зміну її цільового призначення самостійно у разі відповідності пропонованого цільового призначення планувальні документації із встановленням обов'язковості сплати обов'язкового платежу (податку), який би дорівнював частині різниці ринкової вартості земельної ділянки до зміни її цільового призначення і ринкової вартості земельної ділянки із зміненним цільовим призначенням.

2. Варто запровадити дієві механізми стимулювання органів місцевого самоврядування щодо швидкого розроблення та затвердження планувальної документації на всю територію громад (як в межах населених пунктів, так і за їх межами). В перспективі доцільним є скасування існуючої процедури визначення/зміни цільового призначення кожної земельної ділянки «в ручному режимі» шляхом прийняття окремих рішень органами виконавчої влади, і перехід до визначення напрямків використання земельної ділянки у планувальній документації.

3. Зважаючи на передбачену статтею 22 Конституції України заборону звуження існуючих прав при прийнятті нових законів, надання можливості власникам земельних ділянок, цільове призначення яких визначено до затвердження містобудівної документації, використовувати їх за бажанням за існуючим цільовим призначенням або за призначенням, визначеним у планувальній документації. Стимулювання землевласників до використання таких земельних ділянок за призначенням, вказаним саме у планувальній документації, має здійснюватися за допомогою встановлення диференційованих розмірів плати земельного податку.

4. Стандартизація вимог до документації із землеустрою та оцінки земель

1.1. Опис проблеми

Землеустрій є однією із найважливіших складових системи регулювання земельних відносин в Україні, адже від нього залежить формування земельних ділянок як об'єктів нерухомості, встановлення меж адміністративно-територіальних утворень, збереження та охорона земель, а також їх екосистемних функцій, забезпечення галузей економіки земельними ресурсами тощо.

Однією із найбільших проблем землеустрою став надзвичайно високий рівень корупції під час погодження, експертизи та затвердження землепорядної документації, реєстрації земельних ділянок тощо. На жаль, в Україні в останнє десятиріччя повсюдно сформувалася своєрідна «корупційна культура» у сфері земельних відносин, коли посадовці дозвільних органів найчастіше розглядають висновки щодо документації із землеустрою не стільки як засіб контролю якості проектних рішень, скільки як один із інструментів вилучення корупційної ренти шляхом скільки завгодно тривалого блокування набуття прав на земельні ділянки для громадян і бізнесу. Практика роботи виконавців робіт із землеустрою показує, що «вартість погоджень», що закладається у ціну землепорядної документації, яку сплачує замовник, в останні роки перевищує половину вартості. Можна констатувати, що зарегульованість землеустрою в Україні є явно надмірною і неадекватною, причиною чого стає погіршення бізнес-клімату в державі в цілому, а також дискредитація всієї землепорядної галузі, яку подекуди розглядають як осередок корупції та недоброчесності.

Вирішення проблеми «неоднакового» ставлення чиновників до проектної документації, яку вони розглядають та погоджують, може бути вирішена через процедури стандартизації. Діюче земельне законодавство України прямо передбачає застосування процедур стандартизації та нормування у галузі землеустрою. Зокрема, відповідно до статей 23 та 24 Закону України «Про землеустрій», нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою повинні встановлювати порядок організації, державні стандарти, норми і правила виконання робіт із землеустрою, їх склад і зміст. Нормативно-правові акти з питань здійснення землеустрою мають бути обов'язковими до виконання всіма суб'єктами землеустрою.

Державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою повинні встановлювати комплекс якісних та кількісних показників, параметрів, що регламентують розробку і реалізацію документації із землеустрою з урахуванням екологічних, економічних, соціальних, природно-кліматичних та інших умов.

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 та оформлення навіть найбільш поширених видів землевпорядної документації.

За період незалежності України державні стандарти, норми і правила у сфері землеустрою практично не розроблялися, а тому у практиці землевпорядного проектування досить часто продовжують застосовувати понад сорок нормативних документів колишнього СРСР (ГОСТи, санітарні правила і норми, державні будівельні норми), що у тій чи іншій мірі стосуються питань контролю за забрудненням ґрунтів, визначення їх якісного стану, збереження родючого шару ґрунту, рекультивації порушених земель тощо.

Уповноваженими органами виконавчої влади дотепер не розроблені стандартизовані вимоги до складання землевпорядної документації, наслідком чого стає неоднакова практика застосування земельного законодавства у різних регіонах, штучне маніпулювання вимогами до складу і змісту документації із землеустрою чиновниками місцевого рівня.

Держкомземом України здійснювалися неодноразові спроби встановлювати вимоги до окремих видів документації із землеустрою під виглядом т.зв. «еталонів», «вказівок» або «методичних рекомендацій» (нині всі скасовані), наприклад:

- наказ Держкомзему від 16.03.2006 № 103 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розробки проектів землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності»;
- наказ Держкомзему від 18.07.2008 № 177 «Про внесення змін до Методичних рекомендацій з розробки проекту землеустрою щодо розмежування земель державної та комунальної власності»;
- наказ Держкомзему від 10.07.2008 № 165 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розробки проекту землеустрою щодо встановлення або зміни меж населеного пункту»;
- наказ Держкомзему України від 09.02.1998 № 12 «Про дотримання вимог чинного законодавства при виконанні робіт з питань землеустрою»;
- вказівка Держкомзему України від 18.03.1998 № 13 «Про удосконалення землевпорядних робіт при виготовленні документів, що посвідчують право на земельну ділянку»;
- наказ Держкомзему України від 14.04.1999 № 36 «Про внесення змін до наказу Держкомзему України від 09.02.1998 р. № 12 «Про

дотримання вимог чинного законодавства при виконанні робіт з питань землеустрою»;

- вказівка Держкомзему України від 15.07.1999 № 11 «Про впровадження Еталону проекту відведення земельної ділянки» .

Під час виконання робіт із безоплатного оформлення та видачі громадянам України державних актів на право власності на земельні ділянки протягом 2009-2010 років, наказом Держкомзему від 08.10.2009 № 534 було затверджено «Еталон технічної документації із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право на земельну ділянку (державного акта на право власності на земельну ділянку)».

Передумови для створення сучасної системи галузевої стандартизації у сферах землеустрою, земельного кадастру, охорони та оцінки земель створено наказом Держкомзему від 07.02.2009 № 67, яким затверджено та надано чинності стандарту СОУ ДКЗР-001:2009 «Правила розроблення нормативних документів, побудови, викладення, оформлення та вимоги до змісту нормативних документів. Основні положення» (введений в дію з 01.04.2009). Цей стандарт, що розроблений у розвиток із урахуванням положень основоположних стандартів національної стандартизації, установлює правила розробки, приймання, зміни та скасування нормативних документів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин.

Відповідно до вимог СОУ ДКЗР-001:2009 було розроблено та схвалено три нормативних документи:

- СОУ ДКЗР 00032632-012:2009 «Оцінка земель. Правила розроблення технічної документації з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів» (надано чинності наказом Держкомзему від 24.06.2009 № 335);
- СОУ 00032632-004:2009 Землеустрій. Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій історико-культурного призначення. Правила розроблення (надано чинності наказом Держкомзему від 17.07.2009 № 375);
- СОУ ДКЗР 00032632-005:2009 Землеустрій. Проекти землеустрою щодо створення водоохоронних зон. Правила розроблення» (надано чинності наказом Держкомзему від 17.07.2009 № 375).

Окремою сферою стандартизації та нормування є топографо-геодезичні та картографічні роботи, в якій наразі діє понад 80 нормативних документів. Наказом Мінприроди України від 05.11.2009 № 586 затверджено окремий СОУ 74.2-00013735-0002:2009 «Правила розроблення нормативних документів у сфері топографо-геодезичної та картографічної діяльності».

1.2. Рекомендації

1. Необхідно розробити і затвердити у формі відомчого наказу вимоги до складання та оформлення найбільш поширених видів документації із землеустрою, які б не допускали їх неоднозначного тлумачення та застосування. Перш за все, необхідно стандартизувати та уніфікувати вимоги до розроблення таких видів документації із землеустрою:

- проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок;
- проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць;
- проекти землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь;
- технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості);
- технічна документація із землеустрою щодо поділу та об'єднання земельних ділянок;
- технічна документація із землеустрою щодо встановлення меж частини земельної ділянки, на яку поширюються права суборенди, сервітуту.

2. Подолання корупційних проявів, пов'язаних із розробкою документації із землеустрою, слід пов'язувати із кардинальною дерегуляцією галузі та виведення системи професійного регулювання за рамки державного апарату. Сертифіковані інженери-землевпорядники під час виконання робіт повинні взаємодіяти не з чиновниками, а з автоматизованими інформаційними системами. Повністю публічними, загальнодоступними та інтероперабельними мають стати Державний земельний кадастр, Державний топографо--геодезичний фонд та Державний фонд документації із землеустрою. Атестацію інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів доцільно здійснювати через широкий спектр неурядових організацій, а відповідальність фахівців має забезпечуватися через механізми страхування професійної відповідальності.