

**Пояснювальна записка
до проекту Закону України**

«Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»

1. Обґрунтування необхідності прийняття проекту закону

Земельна реформа, яка була розпочата в Україні 15 березня 1991 року, переслідувала мету масштабного перерозподілу земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатуукладної економіки, раціонального використання та охорони земель.

Для виконання цих цілей у 1991 році був створений Державний комітет України по земельній реформі. Протягом наступної чверті сторіччя державні органи земельних ресурсів під різними приводами зазнавали неодноразових реорганізацій. І протягом всього цього періоду спостерігався незмінний тренд на постійне розширення та зміцнення їх управлінської вертикалі, створення розгалуженої мережі власних територіальних органів, інституційне закріплення адміністративного впливу на практично усі процеси набуття і реалізації прав на землю на рівні законодавства, реалізацію масштабних проектів міжнародної технічної допомоги тощо. І якщо Державний комітет України по земельній реформі, на момент свого утворення, мав порівняно невеликий штат у 70 осіб, то сучасна Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) із її територіальними органами є п'ятим за величиною штату цивільним відомством країни, що представлений на рівні кожного району та/або міста. Відомству підпорядковано 48 державних землевлпорядних та топографо-геодезичних і картографічних підприємств. Утримання Держгеокадастру у 2017 році обійшлося платникам податків в Україні у 1,11 млрд. гривень (близько 41,7 млн. дол. США), а у 2018 році на ці ж цілі вже передбачається використати 1,90 млрд. гривень бюджетних коштів (близько 71,2 млн. дол. США), при чому лише на бюджетну програму із керівництва і управління – 1,44 млрд. гривень. До речі, доволі цікавим і показовим свідченням невідповідності прийнятого у 2014 році найменування та фактичного змісту діяльності Держгеокадастру, є той факт, що питома вага видатків на, власне, загальнодержавні топографо-геодезичні та картографічні роботи складає мізерні 0,3 % кошторису служби.

Із формально сервісного відомства, яке б мало опікуватися технічними питаннями ведення кадастрового обліку, організації топографо-геодезичних робіт загальнодержавного значення, ведення фонду землевпорядної документації тощо, органи земельних ресурсів поступово перетворилися на потужну вертикально-інтегровану «державну корпорацію», що починає агресивно відстоювати та лобіювати власні відомчі інтереси на всіх рівнях державного управління, ефективно конвертує владні повноваження у політичний та економічний вплив, відіграє ключову роль у перерозподілі та наданні доступу державних та комунальних земель тощо.

Особливе занепокоєння викликає той факт, що земельні відносини в Україні у останні десятиріччя можуть впевнено вважатися однією із найбільш корумпованих сфер державного управління. При цьому систему державних органів земельних ресурсів, в межах якої зосереджено широкий спектр повноважень щодо розпорядження землями, організації землеустрою та оцінки земель, ведення Державного земельного кадастру, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, регулювання топографо-геодезичної діяльності тощо, слід розглядати як надзвичайно привабливий організаційно-управлінський інструмент для розбудови централізованої вертикалі з вилучення корупційної ренти у процедурах безоплатної приватизації земель, видачі документів дозвільного характеру, зміні призначення земельних ділянок, веденні земельного кадастру тощо.

Складність, розпорошеність та колізійність земельного законодавства України створює передумови, при яких набуття і повноцінна реалізація прав на землю громадянами, підприємцями та органами місцевого самоврядування стають можливими, по великому рахунку, лише за «доброї волі» чиновників державних органів земельних ресурсів. При цьому, якщо припустити, що внаслідок політичних рішень такі органи можуть будуть очолені недоброчесними особами, які слідуватимуть не інтересам суспільства, а меті особистого збагачення або збагачення політичної групи, що їх делегувала, через контроль за кадровими призначеннями недоброческа поведінка може бути швидко поширена на усі нижчі ланки прийняття рішень. В цьому випадку, державний орган, що, нібито, покликаний служити суспільству, може стати надзвичайно привабливим середовищем для становлення та зміцнення стійких злочинних угруповань, метою яких буде акумуляція, перерозподіл та примноження корупційної ренти, джерелом якої стає «ручне» регулювання доступу земельних ресурсів через управління державним майном, вибіркове застосування адміністративних процедур та дозвільної системи, а також здійснення державного контролю (нагляду).

Зважаючи на вищевикладене, важливим завданням стає глибоке переосмислення ролі та місця державних органів земельних ресурсів у регулюванні земельних відносин в Україні. При цьому, чимдалі більш

очевидним стає й те, що ці органи вже потребують вже не просто реорганізації (адже попередні п'ять реорганізацій не призвели до суттєвого покращення їх діяльності), а більш рішучих та принципових рішень. Корисним у цьому відношенні може стати т.зв. «грузинський досвід», коли після «Революції троянд» у 2003-2004 роках, найбільш дискредитовані масовою корупцією органи влади підлягали повній ліквідації. Це, з одного боку, стало запорукою відновлення довіри суспільства до державних інституцій, а, з іншого боку, дозволило повністю перебудувати роботу державного апарату, а не обмежуватися косметичними змінами.

Існують численні проблеми у здійсненні державного контролю за використанням та охороною земель. На сьогодні функції державного контролю належать Держгеокадастру України і виконуються ним неефективно. По-перше, штат інспекційних підрозділів є надзвичайно малим (часто використання земель району контролюється лише одним державним інспектором). По-друге, вказані державні інспектори не мають жодної зацікавленості у ефективності контролю. Натомість, місцеві ради та місцеві державні адміністрації, відповідаючи за розвиток відповідної адміністративно-територіальної одиниці, позбавлені жодних механізмів впливу на осіб, використовують земельні ділянки не за цільовим призначенням, які здійснюють самозахоплення земельних ділянок, або використовують їх без належного оформлення, не сплачуючи до місцевих бюджету жодних коштів.

Крім того, потребує коригування і сама передбачена законом система державного контролю. Існуючими нормами Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» функції такого контролю дублюються двома контролюючими центральними органами виконавчої влади - у сфері агропромислового комплексу (Держгеокадастр) та у сфері охорони навколишнього природного середовища (Державною екологічною інспекцією України). Здійснення одних і тих же повноважень декількома органами створює передумови для зловживань, необґрунтовано посилює тиск на суб'єктів господарювання та призводить до збільшення видатків державного бюджету на утримання зазначених органів.

Значною проблемою є також наявність застарілих і відверто корупційних форм державного контролю, однією з яких є державна експертиза землепорядної документації. В Україні в останні 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 нерідко перевищує половину номінальної вартості робіт. 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 недоброочесності.

За сучасних умов, необхідність проведення державної експертизи документації із землеустрою як форми державного контролю відсутня, оскільки земельним законодавством України передбачено інші дієві форми забезпечення якості документації із землеустрою та оцінки земель фахівцями, кваліфікаційні вимоги до яких є набагато вищими, аніж до експертів державної експертизи. Так, Законом України «Про землеустрій» встановлено, що відповідність документації із землеустрою положенням нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою засвідчується сертифікованим інженером-землепорядником, який відповідає за якість робіт із землеустрою. Статтею 9 Закону України «Про Державний земельний кадастр» визначено, що перевірка відповідності документів, поданих для внесення інформації у Державний земельний кадастр, у тому числі документації із землеустрою та оцінки земель, вимогам законодавства покладається на державних кадастрових реєстраторів – державних службовців, до яких закон висуває значно вищі кваліфікаційні вимоги, ніж до осіб, які проводять експертизу. Крім того, відповідність чинному законодавству землепорядної документації здійснюють і органи, які її затверджують. Тому доцільність у існуванні таких форм контролю за якістю землепорядної документації, як державна експертиза, відсутня.

Однією із центральних проблем у сфері управління земельними ресурсами держави є надмірна централізація цих функцій.

Повернення органам місцевого самоврядування повноважень щодо управління землями місцевих громад за межами населених пунктів, якого вони були позбавлені з 1 січня 2002 року із набранням чинності чинним Земельним кодексом України, слід вважати чи не найголовнішим завданням реальної децентралізації. Фактично, обрані місцевим населенням органи місцевого самоврядування у даний час контролюють лише близько десятої частини неприватизованих земель, в той же час, управлінські рішення, які приймаються призначеними із Києва чиновниками територіальних органів Держгеокадастру, далеко не завжди можуть розглядатися як такі, що відповідають інтересам сільських громад. Обмеження «земельної» юрисдикції органів місцевого самоврядування лише межами населених

чи, навіть, Верховній Раді України, а також потребує проведення коштовних землевпорядних робіт.

Відсутність належним чином зафіксованих у Державному земельному кадастрі відомостей про межі територіальних громад створює підґрунтя для спорів між органами місцевого самоврядування щодо території своєї юрисдикції.

Зважаючи на викладене, існує потреба у встановленні спрощеного порядку встановлення і зміни меж територіальних громад, за яким:

- право приймати рішення про встановлення і зміну меж громада має сама громада через відповідний орган місцевого самоврядування за погодження із суміжною територіальною громадою (крім випадків, коли це зумовлює зміну меж населених пунктів, районів та областей);

- у складі землевпорядних робіт, які необхідно проводити для встановлення і зміни меж, мають виконуватися лише роботи із фіксації поворотних точок меж територіальної громади, без проведення будь-яких землевпорядних робіт всередині території громади.

Також є ряд проблем у системі управління землями несільськогосподарського призначення державної власності. Чинна редакція Земельного кодексу України містить ряд застарілих норм, які штучно обмежують доступ суспільства та бізнесу до землі.

Так, на сьогодні зміна цільового призначення особливо цінних земель (у частині ґрунтів) має здійснюватися за погодженням із Верховною Радою України. Вказані норми дуже негативно відображаються на інтересах населення та бізнесу на територіях з високим рівнем наявності таких земель (наприклад, кількість таких земель може досягати біля половини площі району). Питання про кожну зміну цільового призначення земель (навіть, віднесення частини земель під городом біля житлового будинку до земель житлової та громадської забудови) має згідно закону погоджуватися парламентом. При цьому, зазначені повноваження Верховною Радою України майже не реалізуються. Так, за 3 останні скликання парламентом не було прийнято жодного рішення із зазначеного питання, хоча зміна цільового призначення вказаних земель застосовується досить широко із застосуванням різноманітних схем з обходу закону. Звичною практикою стало проведення ґрунтових обстежень із наданням в результаті висновку про те, що особливо цінні землі такими насправді не є. Водночас, слід зауважити, що, незважаючи на широке застосування схем з обходу закону, жодних негативних наслідків для суспільства при їх здійсненні не спостерігається. Тому необхідність у існуванні таких норм відсутня.

Крім того, частиною сьомою статті 20 Земельного кодексу України встановлена необхідність погодження із Кабінетом Міністрів України зміни

цільового призначення земельних ділянок природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного призначення. В той же час дані положення жодним чином не забезпечують захисту відповідних особливо охоронюваних територій. Дуже поширеною (якщо не сказати, пануючою) є ситуація, коли земельні ділянки у межах особливо охоронюваних територій офіційно не віднесені до категорії земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, історико-культурного призначення. Тому, з метою захисту таких земель, пропонується скасувати вищевказану необхідність погодження Урядом, а замість цього на законодавчому рівні встановити правило, за яким зміна цільового призначення вказаних земельних ділянок не впливає на особливий охоронний режим використання територій в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також земель, на яких розташовані пам'ятки культурної спадщини.

Також статтею 151 Земельного кодексу України встановлена обов'язковість погодження із Верховною Радою України вилучення із постійного користування земельних ділянок для розміщення та обслуговування будівель і споруд дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій. Існування вказаної норми не є доцільним, адже відкриття дипломатичних представництв та консульських установ здійснюється відповідно до міжнародних договорів, які і так ратифікує парламент.

Наступною нормою, яка створює значну кількість проблем для бізнесу, є необхідність погоджувати із Кабінетом Міністрів України питання продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення державної і комунальної власності іноземним юридичним особам. Статтею 129 Земельного кодексу України встановлено, що продаж земельних ділянок державної і комунальної власності іноземним юридичним особам може бути здійснено лише за умови погодження цього питання Кабінетом Міністрів України. Вказані норми обмежують можливість внесення інвестицій в економіку України і не є обґрунтованими. Крім того, їх достатньо легко обійти, придбавши земельну ділянку на українську юридичну особу, а потім відчуживши її на користь іноземної юридичної особи. Проте багато публічних іноземних компаній не вважають для себе прийнятним користуватись схемами обходу заборон, і бажають внесення інвестицій легально і прозоро. Внаслідок таких обмежень, непоодинокими є випадки відмови публічних іноземних компаній від інвестиційних планів з будівництва на території України виробничих та інших об'єктів.

Це ж стосується і вимог статті 81 Земельного кодексу України встановлено, що іноземці та особи без громадянства можуть набувати права власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення лише

в межах населених пунктів, а також на земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що належать їм на праві приватної власності. Статтею 82 Земельного кодексу України встановлено, що іноземні юридичні особи можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення: у межах населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна та для спорудження об'єктів, пов'язаних із здійсненням підприємницької діяльності в Україні; за межами населених пунктів у разі придбання об'єктів нерухомого майна. Вказані обмеження є абсолютно необґрунтованими і штучно стримують внесення інвестицій в економіку України, адже роблять неможливим придбання іноземцями та іноземними юридичними особами земельних ділянок за межами населених пунктів для будівництва, і, знову ж таки, провокують масові схеми з обходу вимог закону, шляхом створення «прокладок» у вигляді юридичних осіб.

Також є значна кількість проблем з примушенням аграрного бізнесу здійснювати агрохімічну паспортизацію земель і виготовляти агрохімічний паспорт. Норми закону та підзаконних нормативних актів з цих питань жодним чином не захищають ґрунти від виснажування, а перетворені на практиці в корупційний механізм оформлення псевдо-дозвільних документів. Масовим явищем є виготовлення агрохімічних паспортів без виїзду на місце із зазначенням у них тих характеристик, які є вигідними замовнику. Слід зазначити, що проблема виснаження ґрунтів землекористувачами є одним із наслідків тривалого існування мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення, в умовах якого використання земель сільськогосподарського призначення здебільшого здійснюється не їх власниками, а особами, які мають право тимчасового (і, здебільшого, нетривалого) користування ними. У захисті земель від виснаження зацікавлений, насамперед, власник земельної ділянки.

Землеустрій та оцінка земель є найважливішими інструментами регулювання земельних відносин в Україні. Так, саме у порядку проведення землеустрою здійснюється формування земельних ділянок як об'єктів нерухомого майна та зміна їх призначення, встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних утворень, встановлення природоохоронних та інших обмежень у використанні земель, внесення відомостей про землі та території до Державного земельного кадастру тощо. Показники оцінки земель використовуються як база для справляння земельного податку, орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, єдиного податку, визначення вартості земельних ділянок при їх відчуженні тощо.

Однією із найбільших проблем землеустрою та оцінки земель у останні

десятиріччя став надзвичайно високий рівень державного втручання та регулювання, що стає причиною системної корупції під час погодження, експертизи та затвердження землепорядної документації, реєстрації земельних ділянок, професійної атестації фахівців тощо. В свою чергу, це стає причиною зростання вартості робіт, а отже – суттєвого обмеження попиту на роботи із землеустрою та оцінки земель як з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, так і громадян та юридичних осіб.

Оцінюючи рівень державного втручання у такі сфери професійної діяльності, як землеустрій, топографо-геодезична діяльність та оцінка земель за методикою, що використовувалася EuroGeographics, можна відзначити, що в Україні держава намагається втручатися у роботу професіоналів практично усіма відомими у європейській практиці способами, а єдиний спосіб регулювання діяльності інженерів-землепорядників, який широко поширений у європейських країнах, проте не використовується в Україні – страхування професійної відповідальності.

У даний час, за кількістю способів втручання держави у проведення землеустрою, яких нині в нараховується дванадцять, Україну можна впевнено вважати одним із світових лідерів у створенні різноманітних адміністративних бар'єрів під час складання документації із землеустрою. Такими способами втручання є:

1) вимога наявності у інженера-землепорядника спеціальної вищої освіти (спеціальність 193 «Геодезія та землеустрій»), що передбачає одержання сукупності систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей (ст. 66 Закону України «Про землеустрій», Закон України «Про вищу освіту»);

2) сертифікація інженерів-землепорядників, які повинні мати відповідну підготовку та несуть відповідальність за якість робіт із землеустрою, в тому числі шляхом анулювання кваліфікаційного сертифікату (ст.ст. 26, 66 Закону України «Про землеустрій»)

3) надання дозволу на складання окремих видів документації, при чому у дозволі відмовляється у разі невідповідності місця розташування земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, а також генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку (ст.ст. 118, 123 Земельного кодексу України);

4) попереднє погодження питань, пов'язаних з викупом земельних

ділянок для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності, що має на меті «урахування комплексного розвитку території, який би забезпечував нормальне функціонування на цій ділянці і прилеглих територіях усіх об'єктів та умови проживання населення і охорону довкілля» (ст. 151 Земельного кодексу України);

5) погодження документації із землеустрою, в якому відмовляється у разі невідповідності її положень вимогам законів та прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, документації із землеустрою або містобудівної документації (ст. 186 Земельного кодексу України)

6) державна експертиза землевпорядної документації, що передбачає оцінку дотримання вимог законодавства та встановлених стандартів, норм і правил при прийнятті проектних рішень (ст. 32 Закону України «Про державну експертизу землевпорядної документації»);

7) державна реєстрація земельних ділянок та інших об'єктів землеустрою у Державному земельному кадастрі державним кадастровим реєстратором, який відмовляє у реєстрації у разі невідповідності поданих документів вимогам законодавства (ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр»);

8) саморегулювання у сфері землеустрою, шляхом контролю саморегулювальною організацією за виконанням положень нормативно-технічних документів, державних стандартів, норм і правил у сфері землеустрою, забезпеченням належної якості документації із землеустрою, яка складається сертифікованими інженерами-землевпорядниками – її членами (ст. 63 Закону України «Про землеустрій»);

9) державний нагляд у сфері землеустрою, що передбачає перевірку дотримання сертифікованим інженером-землевпорядником вимог положень законів, інших нормативно-правових актів, нормативно-технічних документів, стандартів, норм і правил у сфері землеустрою (ст. 61-1 Закону України «Про землеустрій»);

10) невідповідність землевпорядної документації вимогам нормативно-правових актів, стандартів, норм та правил також є підставою для відмови у затвердженні документації уповноваженими на те органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (ст.ст. 118, 123 Земельного кодексу України);

11) оцінка впливу на довкілля, що передбачає оцінювання наслідків діяльності для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших матеріальних об'єктів (ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»);

12) стратегічна екологічна оцінка, що має на меті інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження документів

державного планування (ст. 2 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»).

Крім того, у останні десятиріччя в Україні повсюдно сформувалась ганебна корупційна культура, коли посадовці дозвільних та розпорядчих органів починають використовувати дозвільні процедури 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. Цьому сприяє недосконалість та неузгодженість актів земельного законодавства, що часто дозволяє посадовцям вирішувати питання набуття та реалізації прав на землю на власний розсуд.

Практично всі форми державного втручання у проведення землеустрою (сертифікація інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів, погодження документації із землеустрою, державна експертиза документації із землеустрою, перевірки на етапі внесення відомостей до Державного земельного кадастру, державний нагляд у сфері землеустрою та топографо-геодезичної діяльності, саморегулювання) переслідують одну й ту ж саму ціль – забезпечення відповідності створюваної документації вимогам законодавства, нормативно-правових актів, стандартів норм і правил. Таким чином державні органи багатократно «перевіряють», по великому рахунку, одне й те ж саме, при чому відповідальність «перевіряючих» розпорошена, а притягнути недобросовісних чиновників дозвільних органів до відповідальності за маніпулювання вимогами щодо документації із землеустрою практично неможливо.

Пілотний проект із екстериторіального погодження землевпорядної документації, запроваджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 580, яскраво продемонстрував відсутність в Україні єдиної практики розгляду та погодження землевпорядної документації і, натомість, масове встановлення «місцевих вимог» до її складу та змісту, вимагання додаткових документів тощо. Зокрема, проведене у 2017 році проектом «Офіс ефективного регулювання» (BRDO) дослідження, в рамках якого було проаналізовано 94 висновки щодо документації із землеустрою, у яких містилось 289 зауважень експертів Держгеокадастру, дозволило виділити 46 типів зауважень. При цьому, переважна більшість зауважень зводилася лише до трьох типів: акт прийомки-передачі межових знаків на зберігання не відповідає Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, затвердженої наказом Держкомзему від 18.05.2010 № 376 – 40 % зауважень; відсутні або не вірні відомості (документи), що підтверджують проведення геодезичних вимірів із прив'язкою до пунктів Державної геодезичної мережі – 26 % зауважень; встановлення обмежень у використанні земельної ділянки

– 18 % зауважень.

Таким чином, зауваження «експертів» в основному базуються на колізіях, які виникли внаслідок суперечності відомчих інструкцій законодавству. Чиновники в основному роблять зауваження щодо формальних елементів оформлення проектів, мало звертаючи увагу на зміст проектних рішень. При погодженні практично ніколи не перевіряється відповідність оцінюваної документації раніше затвердженій землепорядній документації.

Особливе занепокоєння викликає неспроможність навіть спеціально уповноваженого органу влади у галузі землеустрою (Держгеокадастру України) забезпечити єдині підходи до розгляду та погодження документації у своїх територіальних органах, оскільки ідентичні за змістом, складом та оформленням проекти відведення земельних ділянок нерідко отримують як позитивну, так і негативну оцінку від різних «експертів», а також різні набори «зауважень». Негативним явищем при цьому залишається фактично повна безкарність посадовців дозвільних органів, які фактично можуть маніпулювати висновками на власний розсуд.

Наслідком надмірного і неадекватного регулювання землеустрою та оцінки земель стає погіршення бізнес-клімату в країні, дискредитація землепорядної галузі, зростання витрат громадян та підприємців на виплату корупційної ренти, а також утворення стійких злочинних угруповань у галузі земельних відносин, що мають на меті максимізацію та вилучення цієї ренти.

За таких умов, існує потреба у системній дерегуляції землеустрою та оцінки земель в Україні. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо дерегуляції землеустрою та оцінки земель» розроблений з метою удосконалення процедур складання документації із землеустрою, при чому усунення надмірного державного втручання у здійснення землеустрою та оцінки земель в Україні стане не лише важливим кроком на шляху поліпшення інвестиційного клімату, але спростить умов доступу до земельних ресурсів для громадян та підприємців, пожвавить ринок відповідних проектно-вишукувальних послуг.

На врегулювання усіх вказаних проблем і направлений законопроект.

2. Цілі та завдання прийняття проекту закону

Метою і основним завданням проекту закону є реформування системи управління у сфері земельних відносин та зняття штучних обмежень господарської діяльності для спрощення доступу до земельних ресурсів населення та бізнесу, скасування зайвих дозволів та дублювання процедур

перевірки документації із землеустрою; запровадження незалежного контролю документації із землеустрою через громадську експертизу або рецензування; надання відомостей документації із землеустрою статусу публічних, відкритих та загальнодоступних даних; інтеграція та уніфікація землевпорядної, топографо-геодезичної та картографічної діяльності; запровадження страхування професійної відповідальності виконавців робіт із землеустрою як альтернативи державному контролю; зменшення вартості робіт та тривалості часу, що витрачається на виконання процедур, пов'язаних з проведенням землеустрою; зменшення ризиків хабарництва та корупції.

3. Загальна характеристика і основні положення проекту закону

Проектом закону пропонується наступні положення.

1. Передати землі державної власності за межами населених пунктів (крім земель, які потрібні державі для виконання її функцій) до комунальної власності сільських, селищних, міських рад.

2. Встановити на законодавчому рівні чіткий, організаційно простий та незатратний механізм порядку встановлення і фіксування у Державному земельному кадастрі меж громад, у тому числі об'єднаних,

3. Надати органам місцевого самоврядування повноваження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності.

4. Надати органам місцевого самоврядування повноваження щодо затвердження планів детального планування території за межами населених пунктів.

5. Відмовитися від існування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, із передбаченням існування натомість центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кадастрової діяльності та геопросторових даних.

6. Надати повноваження із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель:

обласним державним адміністраціям (які в перспективі, після завершення реформи децентралізації, будуть трансформовані у префектури), виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

При цьому, враховуючи різний стан забезпеченості органів місцевого самоврядування фінансовими та кадровими ресурсами, пропонується встановити, що цих повноважень виконавчі органи місцевого самоврядування набувають у разі прийняття відповідною радою рішення про їх здійснення.

7. Закріпити за центральним органом виконавчої влади, що здійснює державний контроль за у сфері охорони навколишнього природного середовища, функцію контролю за дотриманням природоохоронного законодавства.

8. Скасувати інститути державної експертизи землевпорядної документації та агрохімічної паспортизації земель.

9. Скасувати повноваження Верховної Ради України стосовно погодження зміни цільового призначення особливо цінних земель, вилучення земельних ділянок для розміщення та обслуговування будівель і споруд дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій.

10. На законодавчому рівні встановити правило, за яким зміна цільового призначення вказаних земельних ділянок не впливає на особливий режим використання територій в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також земель, на яких розташовані пам'ятки культурної спадщини.

11. Скасувати погодження із Кабінетом Міністрів України продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення державної і комунальної власності іноземним юридичним особам.

12. Виключити із Земельного кодексу України норми, які обмежують можливість іноземців та іноземних юридичних осіб придбавати вільні від забудови земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

13. Встановити правило, за яким особливий охоронний статус земель, на яких розташовані об'єкти культурної спадщини або об'єкти чи території природно-заповідного фонду, поширюються на землі будь-якого цільового призначення.

14. Запровадити перевірку документації із землеустрою та оцінки земель вимогам нормативно-правових актів державними органами за принципом «одного дотику» та «мовчазної згоди», де ця публічна перевірка має поєднуватися із контролем топологічної зв'язності та відсутності накладання меж, для чого доцільно вилучити із законодавства вимоги щодо зайвих видів погоджень документації (крім випадків встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць) та скасувати державну експертизу документації із землеустрою;

15. Запровадити добровільний незалежний контроль якості робіт із землеустрою через можливість її рецензування сертифікованими інженерами-землевпорядниками зі стажем практичної роботи не менше двох років, які не приймали участь у складанні цієї документації, а також експертними радами саморегулювних організацій у сфері землеустрою, у випадках, коли раніше передбачалася обов'язкова державна експертиза;

16. Запровадити правовий механізм попередження конфлікту інтересів для виконавців робіт із землеустрою, зокрема, вони не повинні складати документацію із землеустрою у разі, якщо: об'єктом землеустрою є земельні ділянки, що належать виконавцю робіт із землеустрою або особам, які працюють у його складі; особи, які працюють у складі виконавця робіт із землеустрою мають родинні зв'язки із замовником робіт із землеустрою або юридичній особі, керівництво якої має родинні зв'язки із замовником; об'єктом землеустрою є земельні ділянки, що належать засновникам або учасникам виконавця робіт із землеустрою; замовником робіт із землеустрою є засновник або учасник виконавця робіт із землеустрою;

17. Скасувати окрему процедуру видачі спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок як документів дозвільного характеру. Натомість, запроваджується загальне правило щодо визначення вимог щодо збереження поверхневого (родючого) шару ґрунту у будь-якій документації із землеустрою, проектні рішення якої передбачатимуть його порушення.

18. Скасувати окрему процедуру переднього погодження матеріалів місця розташування об'єкта, який передбачається розмістити на земельній ділянці, адже вона лише повторює та дублює планувальні рішення щодо просторової композиції та параметрів забудови, котрі визначаються у містобудівній документації.

19. Вилучити зі складу усіх видів землевпорядної документації ті складові, що не розробляються інженером-землевпорядником особисто. В той же час, встановлюються деталізовані вимоги щодо змісту текстової та графічної частин будь-якої документації із землеустрою.

20. З метою уникнення зловживань при «постачанні межових знаків встановленого зразка», які мали місце у 2010 році, встановити загальне правило за яким спосіб закріплення меж між земельними ділянками під час здійснення землеустрою має визначатися за згодою власників цих земельних ділянок, а витрати на встановлення суміжних меж несуть власники земельних ділянок у рівних частинах, якщо інше не встановлено угодою між ними. Межевими знаками (спорудами) визнаються будь-які природні та штучні споруди і рубежі (річки, струмки, канали, лісосмуги, рослинні смуги, дерева, стежки, рівчаки, канали, стіни, паркани, огорожі, шляхові споруди, бетонні або металеві стовпи, плити, моноліти, камені, буї, інші споруди і рубежі), що збігаються із межею земельної ділянки або спеціально встановлюються на ній.

21. Забезпечити відхід від «паперової» технології складання документації із землеустрою та технічної документації з оцінки земель. Передбачено, що документація із землеустрою та технічна документація із оцінки земель має розроблятися виключно у електронному вигляді та

засвідчуватися електронним цифровим підписом розробника.

22. Запровадити правові гарантії повної відкритості та доступності документації із землеустрою, публічності її розгляду, в тому числі гранично спрощується доступ громадян, органів влади, розробників документації із землеустрою до Державного фонду документації із землеустрою та оцінки земель, при безумовному додержанні законодавства про захист персональних даних.

23. Гарантувати розробникам документації із землеустрою право отримувати необхідні документи для проведення землеустрою, які знаходяться у замовника або і у третіх осіб, можливість користуватися відомостями державних, галузевих та відомчих кадастрів (реєстрів), право безперешкодного доступу до об'єктів землеустрою тощо.

24. На заміну державного нагляду у землеустрою та топографо-геодезичній діяльності, який нічим не гарантує реального відшкодування збитків постраждалим від неякісного виконання робіт особам, запровадити обов'язкове страхування відповідальності виконавців робіт перед замовниками та третіми особами за наслідки необережності, недогляду і професійних помилок, допущених при складання документації із землеустрою або виконанні топографо-геодезичних робіт. Страховим випадком слід вважається пред'явлення виконавцю робіт замовником або третіми особами обґрунтованих претензій по відшкодуванню шкоди заподіяної внаслідок складання документації із землеустрою або виконання топографо-геодезичних робіт. У разі настання страхового випадку страховик здійснює виплату страхового відшкодування в розмірі заподіяної третій особі майнової шкоди, визначеному судовим рішенням, що набрало законної сили, або письмовою вимогою (претензією) третьої особи, визнаною страхувальником та погодженою страховиком. Страхове відшкодування здійснюватиметься страховиком відповідно до договору обов'язкового страхування на підставі судового рішення, що набрало законної сили, або визнаної страхувальником та погодженої страховиком письмової вимоги (претензії) третьої особи.

25. Лібералізувати вимоги до професійної підготовки та кадрового забезпечення у сфері землеустрою шляхом розширення ролі саморегулювних організацій у питаннях професійної атестації та управління ризиками професійної діяльності (в тому числі ширше представництво у кваліфікаційній комісії та здійснення колективного страхування відповідальності своїх членів). Скасувати сертифікація виконавців топографо-геодезичних робіт при збереженні вимог щодо наявності спеціальної освіти та запровадженні страхування професійної відповідальності.

26. Конкретизувати підстави для позбавлення сертифікованого

інженера-землевпорядника кваліфікаційного сертифіката, при чому підставою має бути факт завдання збитків, а не порушення формальних вимог.

27. Зняти обмеження щодо виключного фінансування деяких робіт із землеустрою або оцінки земель за рахунок Державного або місцевих бюджетів. Скасовується законодавче регулювання вартості робіт із землеустрою скасовується.

28. Для удосконалення законодавства про оцінку земель:

1) економічну оцінку земель виключити зі складу землеоціночних робіт як застарілий та архаїчний вид оцінки радянського періоду, що проводився в Україні у останнє ще у 1988 році і взагалі не застосовується у розвинених країнах із ринковою економікою;

2) уточнити склад суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель з метою ліквідації законодавчої колізії щодо реєстрації виконавців землеоціночних робіт у реєстрі сертифікованих інженерів-землевпорядників, що була помилково запроваджена у 2015 році;

3) надати статус публічної інформації технічній документації з бонітування ґрунтів та нормативної грошової оцінки земельних ділянок, а також звітам про експертну грошову оцінку земельних ділянок державної та комунальної власності, а також у разі оцінки земельних ділянок для цілей оподаткування, нарахування і сплати інших обов'язкових платежів;

12) запровадити моніторинг ринку земель на підставі відомостей Державного реєстру речових прав на нерухоме майно із опублікуванням його результатів.

Також, з метою підняття престижу професії працівників землевпорядної галузі та надання можливості оцінки найвищих професійних здібностей інженерів-землевпорядників та їх особливих заслуг перед державою, пропонується внести зміни до Закону України «Про державні нагороди України», запровадивши почесне звання у галузі землеустрою – «Заслужений землевпорядник України».

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

Законодавчими актами, що регулюють суспільні відносини у даній сфері правового регулювання, є:

Конституція України;

Земельний кодекс України;

Кодекс України про адміністративні правопорушення;

Водний кодекс України;

Лісовий кодекс України;
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
Закон України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)»;
Закон України «Про оренду землі»;
Закон України «Про оцінку земель»;
Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»;
Закон України «Про охорону земель»;
Закон України «Про землеустрій»;
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності»;
Закон України «Про Державний земельний кадастр»;
Закон України «Про меліорацію земель»;
Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів»;
Закон України «Про державну експертизу землевпорядної документації»;
Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»;
Закон України «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність»;
Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності».
Закон України «Про страхування».
Закон України «Про державні нагороди України»,
Необхідність зміни інших законодавчих актів для вирішення проблеми, порушеної у законопроекті, відсутня.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків з Державного та місцевих бюджетів України.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття проекту закону

Ухвалення даного проекту закону дозволить суттєво скоротити корупцію у сфері земельних відносин, збільшити матеріальну базу місцевого самоврядування.

Народні депутати України

Заблоцький М.Б.
Сольський М.Т.
Нагаєвський А.С.
Литвиненко С.А.
Грищенко Т.М.
Халімон П.В.
Нікітіна М.В.
Бунін С.В.
Салійчук О.В.
Шуляк О.О.