

Аналіз ризиків законопроекту № 2195

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо та продажу земельних ділянок державної та комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцій, емфітевзису) через електронні аукціони»

Зауваження 1:

Зміни до ст. 127 та ст. 135 Земельного Кодексу України передбачає виключний продаж земельних ділянок на електронних аукціонах із проведенням торгів в режимі реального часу через мережу Інтернет.

Це є очевидною дискримінаційною умовою, тому що в сільській місцевості доступ до Інтернету обмежений. Наприклад, за вибіркоvim дослідженням [на Чернігівщині](#) лише 31% господарств в сільській місцевості мають доступ до Інтернету. При цьому майже у 75% клієнтів в сільській місцевості проблеми із швидкістю та якістю доступу [за даними BRDO](#) (оцінка взята для шкіл, але точно такі самі справи із іншими користувачами). Це значить, що місцеві фермери та с.-г. виробники будуть мати труднощі не лише із участю в торгах реального часу, а й власне із подачею заявок. Це може і буде використано для того, щоб провести торги дуже швидко в інтересах земельних холдингів чи афілійованих осіб.

Зауваження 2:

В Земельному Кодексі ст. 135 п. 12 передбачав, що умови, оголошені перед проведенням земельних торгів, не можуть бути змінені під час укладання договору купівлі-продажу, оренди чи інших варіантів передачі землі. Законопроектом № 2195 ця норма **виключається**.

Це є очевидним корупційним ризиком, який відкриває шлях до виведення купленої землі з експлуатації або її перекваліфікації. Після чого вона може бути використана для спекуляцій, або для неналежного землекористування. Адже після продажу земельної ділянки договір може бути укладений зовсім не такий, як вказано в документації електронного аукціону.

Зауваження 3:

Ст. 136 п. 1. Земельного Кодексу передбачав, що організатор торгів визначав перелік земель державної чи комунальної власності, що виставляються на торги, окремими лотами. При цьому повинні бути вказані кадастровий номер ділянки, цільове призначення та умови продажу. В законопроекті № 2195 ця норма **виключена**.

Це є корупційним ризиком, адже якщо немає обов'язку вказувати в умовах цільове призначення землі та умови продажу, замовник має змогу виписати умови потрібним для нього чином і під потрібного покупця (детальніше див. **Загальне зауваження** нижче).

В тому ж п. 1. містилась норма, яка забороняла продаж землі, визначеної під забудову, без обговорення із громадськістю. Вона також **виключена**, що легалізує рейдерську схему, якою часто користуються забудовники для захвату рекреаційних зон (приклад — [схема захвату озера на Позняках](#)).

Зауваження 4:

Ст. 136 п. 3 ч. (г) та (д) вказували, що для оцінки стартової ціни земельної використовується експертна грошова оцінка. Даний законопроект передбачає зміни до цих пунктів, які для земель державної та комунальної власності скасовують експертну оцінку. Замість неї буде використовуватись виключно нормативна оцінка.

Це теж є очевидним корупційним ризиком, адже при застосуванні нормативної оцінки всі види земель урівнюються між собою, а тому це закладає можливість продажу земель по заниженим цінам. Що в поєднанні із **Зауваженням 2** є сприянням спекулятивному викупу земель.

Зауваження 5:

Ст. 137 п. 2. Земельного Кодексу передбачав, що організатор повинен сформувати інформаційну картку на лот та окрему справу із документацією. В даному законопроекті ця норма **виключена** — необхідний лише електронний документ, причому навіть не підписаний ЕЦП.

Також, в цьому ж пункті вказується, що оголошення про проведення земельних торгів може розміщуватись в електронних та друкованих ЗМІ лише за бажанням організатора. Ця норма була і раніше, і була одним із основних інструментів відсторонення неугодних учасників. А в поєднанні із **Зауваженням 1** це є передумовою для продажу земельних ділянок без участі місцевих фермерів та с.-г виробників — вони просто можуть не дізнатись про проведення торгів через проблемний доступ до Інтернету.

Зауваження 6:

До ст. 137 п. 7 (б), які описують документи учасника торгів внесено норму про те, що в торзі може брати участь юридична особа, утворена за іншим законодавством, окрім українського. При цьому вимагається тільки документ про реєстрацію такої юридичної особи в державі місцезнаходження.

Це становить очевидні передумови для масової участі іноземних фірм у викупі землі. При цьому не ставиться ніяких часових обмежень на участь іноземців в торгах, що

створить правову колізію у випадку, якщо такі обмеження будуть накладені в іншому законі.

Зауваження 7:

З ст. 137 п. 8 виключено всі вимоги до реєстрації учасників торгів, а порядок їх реєстрації віднесений до повноважень Кабінету Міністрів (п. 9 тієї ж статті). Крім того, відомості про учасників торгів не можуть бути розголошені до завершення торгів.

Це значить, що порядок підбору учасників може бути установлений простим положенням, і учасниками торгів може стати хто завгодно — завдяки нормі про нерозголошення ніхто не дізнається про те, хто націлився на землю — що виключає громадський контроль. А у поєднанні із Зауваженням 6 це є передумова до масової скупки земель іноземцями.

Зауваження 8:

Зміни до ст. 137 п. 16 протокол земельного торгу укладається виключно в електронній формі і посвідчується електронними підписами. Нотаріальне посвідчення вимагається **тільки у випадку, якщо переможець торгів прямо вимагає укладання протоколу в паперовій формі.**

Це є пряме сприяння реєстровому рейдерству. На сьогодні ЕЦП добре працює тільки в документообігу, та й то не всюди. Кілька прикладів, як можна легко маніпулювати ЕЦП, показаний в [матеріалі Романа Хімича](#).

Зауваження 9:

Зміни до ст. 138 передбачають, що торги вважаються такими, що відбулись, за умови сплати переможцем ціни продажу земельної ділянки або плати за користування земельною ділянкою.

Тут не робиться чіткої різниці між торгами земельної ділянки та правом на її використання, а отже, навіть при торгах земельної ділянки може бути достатньою сплата лише плати за користування, яка значно нижча навіть за індикативну ціну. При цьому зміна до п. 5 ст. 138 передбачає також скасування норми про анулювання торгу в разі несплати належної суми за придбаний лот.

Що становить передумови для викупу землі по заниженій ціні при фіктивній перемозі (тобто, по факту переможець навіть не буде мати в уставному капіталі суми, яку оголосив на торгах, а просто викупить землю по ціні її використання — ідеально для агрохолдингів).

Зауваження 10:

Згідно змін до ст. 9 Закону про оренду землі, орендар має переважне право на викуп землі на електронних торгах, лише якщо його пропозиція є рівною або перевищує пропозицію, яка є найбільшою із запропонованих учасниками аукціону.

Це ставить малих фермерів в дискриміноване становище в порівнянні із агрохолдингами як таке.

Однак точна процедура застосування переважного права не деталізується, а відноситься до повноважень Кабінету Міністрів. Що означає, що переважне право може бути як встановлене так і фактично скасоване простим положенням.

Що закладає передумови до відсторонення малого фермерства від земельного ринку, і створення режиму максимального сприяння агрохолдингам-орендарям.

Загальне зауваження по самій концепції закону: не дивлячись на те, що електронні торги прийнято вважати більш безпечними, ніж звичайні тендери чи аукціони, в українських умовах вони також дозволяють неконкурентні та корупційні закупівлі.

На сьогодні існує сім основних схем обходу електронних торгів:

- **Антиконкурентні узгоджені торги.** В рамках цієї схеми використовується те, що для участі в електронному торгу достатньо подати основні реквізити фірми, а їх перевірка буде відбуватись лише поверхнево — існування пошти, телефона, рахунку та ін. Після чого торг проводиться надзвичайно швидко, і виграє його наперед узгоджена фірма.
- **Перемога компаній з чорного списку Антимонопольного Комітету.** В рамках цієї схеми використовується те, що замовник може перевіряти компанії-учасники торгу на минулі порушення чи перебування в чорному списку АМК, але не зобов'язаний цього робити. А позаяк автоматичних перевірок по всіх реєстрах в електронних торгах не передбачено, торг може виграти компанія-порушник торгів.
- **Перемога пов'язаних компаній.** Варіант попередньої схеми, але побудований на тому, що хоч закон вимагає розкриття кінцевих бенефіціарів, на практиці цього можна не робити. Штраф за це дуже невеликий — 8,5 тис. грн. - а обов'язку перевіряти фірми-учасники перед торгами немає. За даними Міністерства Юстиції із 1 млн. 66 тис. компаній, що присутні на ринку не більше 20% з них подали дані про своїх кінцевих бенефіціарів.
- **Перемога на тендерах підприємств з ознаками фіктивності.** В рамках цієї схеми в торгах беруть участь фірми, які не лише не ведуть профільної діяльності, а й взагалі не ведуть діяльності. Замовник може перевіряти фіктивність фірми-учасника торгів, але не зобов'язаний цього робити. Він навіть не зобов'язаний виставляти умови до профілю діяльності фірми як таких.
- **Дроблення закупівель.** Всі закупівлі, які передбачають стартову суму торгів вище за 133 тис. євро, мають подовжений термін подачі заявок, а пропозиції всіх учасників мають проходити попередню оцінку. Саме такими теоретично мають бути земельні торги. Але якщо зменшити вартість лота нижче вказаної межі, можна вдвічі зменшити термін подачі заявки і уникнути перевірок взагалі. Принагідно слід помітити, що один із поданих “Слугою Народу” законопроектів про ринок землі — а саме 2194 — містить дуже маленький обсяг одного лота на земельному торгу, всього 20 га., що по індикативній ціні в 1-2 тис. євро становить всього 20 тис. євро. Таким чином, при електронних торгах і таких маленьких лотах метод дроблення закупівель стане основним методом корупційної продажі землі та інструментом її швидкої скупки.
- **Дискримінація учасників.** За поточним законом замовник торгу має дуже широкі можливості встановлення умов, відповідно, він може “виписати” умови під

потрібного покупця. Це є порушенням закону, який вказує, що тендерна документація не повинна містити вимог, які порушують конкурентність, але відповідна норма настільки нечітка, що реально застосувати її не можна.

- **Вибірковість.** За поточним законом замовник торгу має дуже широкі можливості по відхиленню учасників торгів. Відповідно, він може відхилити неугодних і допустити до торгу тільки наперед узгоджених учасників.

Корупційні схеми по обходу електронних торгів описані за [дослідженням Центру Протидії Корупції](#).

Реальних запобіжників проти них в законі **не передбачено**.

Для того, щоб електронні торги працювали належним чином, необхідні наступні передумови:

- Реальне функціонування системи електронного підпису.
- Реальна робота Антимонопольного Комітету та перевірок компаній, які беруть участь в торгах;
- Реальна робота Державної Аудиторської Служби (ДАСУ), а також можливість залучення незалежних аудиторів;
- Наявність в системі електронних торгів автоматичних перевірок в суміжних реєстрах та чорних списках, незалежних від замовника;
- Реальна робота судової системи та процедури оскарження неконкурентних та корупційних закупівель — за даними Центру Протидії корупції тільки кожна шоста заява є результативною, це є катастрофічно мало.

Лише за вищезазначених **мінімальних** умов взагалі можна розглядати електронні торги як основу для ринку землі.

Висновок: закон представляє собою продовження курсу на дискримінацію малого фермера та закладає передумови для численних схем корупційних продажів землі. Він повинен бути відхиленим як такий, адже правки суттєво його не змінять.

Матеріал підготовлено:
GROWFORD Institute