

Пропозиції Програми «U-LEAD з Європою» щодо державної політики з окремих питань надання адміністративних послуг з державної реєстрації земельних ділянок і видачі відомостей з Державного земельного кадастру через ЦНАП

1. Про що цей документ і для чого

Цей документ складений експертами напряму з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою» (далі – Програма). Діяльність Програми у цьому напрямі передбачає підтримку створення та модернізації центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), відпрацювання у процесі взаємодії з органами місцевого самоврядування практичних проблем та прогалин у законодавстві, які ускладнюють формування ефективної системи надання адміністративних послуг у громадах. Цей документ покликаний звернути увагу відповідальних органів державної влади на такі проблеми законодавства та практики, подальше вирішення яких сприятиме створенню належних умов для надання доступних і якісних адміністративних послуг.

Цей документ стосується лише послуг з державної реєстрації земельних ділянок у Державному земельному кадастрі (далі – ДЗК) і видачі відомостей з ДЗК та їхньої інтеграції до ЦНАП. Викладені у документі позиції сформовані на основі напрацювань експертів Програми та не претендують на вичерпність. Водночас підняті у документі питання були предметом консультацій з відповідальними органами державної влади, окремими органами місцевого самоврядування (далі – ОМС), асоціаціями ОМС та іншими зацікавленими сторонами.

2. Про Програму і її завдання у сфері політики

Програма «U-LEAD з Європою» є однією з найбільших програм міжнародної технічної допомоги для України з підтримки децентралізації, яка фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею, Швецією. Напрямок покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми має на меті створення або модернізацію до 600 ЦНАП до квітня 2020 року в містах, селищах і селах України, насамперед, в об'єднаних територіальних громадах. Програмою надається інституційна допомога, включаючи інтеграцію послуг у ЦНАП, тренінгові заходи для персоналу, матеріальна допомога для облаштування робочих місць меблями та технікою, програмний комплекс автоматизації роботи ЦНАП («Вулик») тощо.

У завданнях Програми, відповідно до Угоди між Урядом України та Європейським Союзом, передбачено підготовку пропозицій щодо державної політики у сфері децентралізації та адміністративних послуг, надання відповідної консультаційної підтримки Уряду України щодо реформування політики і законодавства.

Викладена у цьому документі інформація є експертною позицією фахівців Програми і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу чи країн-членів, коштами яких фінансується Програма.

3. Перелік проблем/питань



У цьому документі подається короткий виклад проблем організації надання адміністративних послуг з державної реєстрації земельних ділянок та видачі відомостей з ДЗК через ЦНАП, зокрема:

- 1) гальмування процесу делегування повноважень щодо проведення державної реєстрації земельних ділянок від Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) органам місцевого самоврядування;
- 2) надмірні кваліфікаційні вимоги до посадових осіб органів місцевого самоврядування для надання доступу до роботи з відомостями ДЗК;
- 3) надмірні вимоги до приміщень для роботи з послугами ДЗК.

4. Огляд окремих проблем/питань

4.1. Проблема – гальмування процесу делегування повноважень щодо державної реєстрації земельних ділянок від Держгеокадастру органам місцевого самоврядування

Наслідки проблеми. Адміністративні послуги земельної сфери, в тому числі належні до сфери Держгеокадастру, як-от державна реєстрація земельних ділянок та інші, досі є одними з найскладніших в отриманні (наприклад, за даними офісу BRDO¹). І хоча загалом, послуги Держгеокадастру є у багатьох ЦНАП міст обласного значення та райдержадміністрацій України, але це насамперед здобуток періоду 2014-2015 років, коли з метою реалізації розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 №523-р підрозділи Держгеокадастру активно співпрацювали з ЦНАП, шляхом розміщення своїх працівників у таких центрах.

З часом механізм співпраці Держгеокадастру з ЦНАП почав змінюватися. Представники Держгеокадастру протягом останніх років почали «виводитись» із ЦНАП. Врешті у 2018 році до роботи у ЦНАП було залучено лише 108 державних кадастрових реєстраторів².

Теперішній механізм має і певні позитиви. Державні кадастрові реєстратори витрачають менше часу на безпосереднє спілкування з суб'єктами звернень. Також потенційно через усі ЦНАП можуть надаватися послуги Держгеокадастру згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів від 16.05.2014 року № 523-р, адже адміністратор ЦНАП може приймати заяви на послуги цієї сфери на підставі узгоджених рішень (угод) з територіальними підрозділами Держгеокадастру, а також надавати частину послуг самостійно за умови отримання доступу до ДЗК.

Проте практика показує, що є і проблеми в налаштуванні цих послуг, особливо у ЦНАП сільських ОТГ (не райцентрах), і в забезпеченні ефективної взаємодії фронт-офісу (якими є ЦНАП) та бек-офісу (яким є Держгеокадастр). Зокрема, перед ЦНАП у сільській місцевості постають виклики укладання узгоджених рішень з обласними територіальними підрозділами Держгеокадастру та передачі документів до підрозділів Держгеокадастру у районних центрах.

У містах обласного значення та райцентрах є виклики зі своєчасністю надання послуг Держгеокадастру через обмежену «пропускну» спроможність його підрозділів. Адже в одному ЦНАП заяви на послуги цієї сфери можуть приймати кілька адміністраторів, а опрацьовує значно менша кількість державних кадастрових реєстраторів. Тобто із збільшенням кількості ЦНАП, об'єктивно зростає тиск на бек-офісну частину для опрацювання прийнятих заяв, тобто на власне підрозділи Держгеокадастру.

¹ Див., наприклад, <https://www.epravda.com.ua/columns/2019/01/10/644149/>

² Інформація щодо загальної кількості працівників, які здійснюють прийом суб'єктів звернень в центрах надання адміністративних послуг у розрізі регіонів станом на 01.01.2019. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=1998a31e-a0ce-4f64-9b74-ed7212f0522b&tag=AdministrativniPoslugi>



Все це зумовлено тим, що на сьогодні послуги з державної реєстрації земельних ділянок є виключною компетенцією державних кадастрових реєстраторів, тобто державного органу – центрального органу виконавчої влади.

Попит на ці послуги є досить високим, а пропускна спроможність підрозділів відповідального за цю сферу органу державної влади – обмеженою. І якщо ЦНАП органів місцевого самоврядування можуть розширювати свою «пропускну спроможність», збільшуючи до необхідного рівня кількість персоналу, то Держгеокадастру вирішувати ці питання вкрай складно.

На це ймовірно вплинули і зміни територіальної мережі підрозділів Держгеокадастру. 16.09.2016 року набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.2016 № 581 «Про реформування територіальних органів Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру». Цією постановою Уряд прийняв рішення про ліквідацію територіальних органів Держгеокадастру та Держгеокадастру в районах та містах обласного значення з їх подальшою реорганізацією у структурні підрозділи головних управлінь Держгеокадастру в областях.

Але і далі зростає ризик, що велику кількість заяв, прийнятих через ЦНАП, не встигатиме опрацьовувати обмежена кількість державних кадастрових реєстраторів. Останніх наразі на всю країну - 1386³. Кількість ЦНАП на 1 січня 2019 року складає 778. Тобто диспропорції достатньо очевидні.

Потрібно наголосити, що завдання з розробки законопроекту, що передбачає децентралізацію повноважень з реєстрації земельних ділянок, передбачено багатьма урядовими рішеннями (Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року⁴, План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016—2018 роках⁵ тощо). Але такого законопроекту так і не було розроблено. У парламенті було зареєстровано лише «Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Державний земельний кадастр" щодо розширення переліку осіб, які здійснюють внесення відомостей до Державного земельного кадастру, та надання відповідної інформації з нього» (номер реєстрації 8049 від 22.02.2018). На жаль, цей законопроект хоча і зазначає у пояснювальній записці про «децентралізацію повноважень у сфері ведення Державного земельного кадастру», але по суті своїй децентралізаційним його визнати неможливо. Адже децентралізація означає передачу або делегування повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування. Законопроект 8049 цього не передбачає. Його новелою є лише введення інституту «сертифікованого інженера-землевпорядника». Змін у повноваженнях Держгеокадастру та органів місцевого самоврядування в законопроекті немає. Натомість ідея сертифікованих інженерів-землевпорядників ближча до ідеї комерціалізації цієї сфери, аніж децентралізації.

На наш погляд, для сфери Держгеокадастру був би корисним досвід факультативної (ініціативно-добровільної) децентралізації, який в Україні реалізовано у архітектурно-будівельній сфері.

Тобто у сфері державної реєстрації земельних ділянок (ведення ДЗК) доцільно надати право органам місцевого самоврядування на створення у структурі власних виконавчих органів підрозділів з повноваженнями теперішніх державних кадастрових реєстраторів. Держава повинна встановити вимоги до таких підрозділів / посадових осіб, і заохочувати процес делегування повноважень. У разі утворення відповідного підрозділу на території певної адміністративно-територіальної одиниці (громади) територіальний орган Держгеокадастру повинен припиняти свою

³ Обраховано спеціалістами Програми на основні данні - Кадастрові реєстратори – <http://land.gov.ua/info/kadastrovi-reiestratory/>

⁴ Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474

⁵ Затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 909-р.



діяльність на цій території. Таким чином, будуть запроваджені мотивації: до якісного обслуговування мешканців громади; достатньої чисельності персоналу для виконання цих функцій, демонополізації сфери, конкуренції між громадами та зменшення корупційних ризиків.

Загалом для держави стратегічним напрямом державної політики є передача / делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування (ОМС). Це дозволяє ОМС забезпечувати надання таких послуг у найбільш ефективний спосіб, у т. ч. через ЦНАП, з високою мотивацією та орієнтацією на споживача послуг. Натомість за державою мають зберігатися функції формування державної політики (через визначене міністерство, зокрема наразі – через Мінагрополітики), адміністрування державних реєстрів та відомчий контроль за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування (здійснює ЦОБВ/Держгеокадастр).

Причини проблеми: 1) Держгеокадастр має відомчу монополію на надання послуг з державної реєстрації земельних ділянок, що при централізованій системі створює високі корупційні ризики та зберігає обмежену «пропускну спроможність»; 2) традиційний супротив будь-якого суб'єкта надання адміністративних послуг під час інтеграції його послуг до ЦНАП, і особливо, при передачі / делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування. Часто це обумовлено і об'єктивними побоюваннями, що органи місцевого самоврядування не впораються із складними повноваженнями.

Основна пропозиція щодо вирішення проблеми полягає у тому, що необхідно сприяти делегуванню органам місцевого самоврядування повноважень з державної реєстрації земельних ділянок шляхом підготовки відповідного законопроекту та його ухвалення. Це може бути диспозитивна (*факультативна / ініціативно-добровільна*) децентралізація – коли окремі громади за бажанням і в міру своєї готовності (відповідно до кадрових, організаційних та технічних можливостей) можуть отримувати повноваження з державної реєстрації земельних ділянок. ОМС зможуть самостійно формувати штат та визначати кількість необхідного персоналу. Така практика, разом з принципом екстериторіальності, дозволить суттєво збільшити кількість точок доступу до послуг та мінімізувати корупційні ризики у сфері реєстрації земельних ділянок, полегшить інтеграцію цих послуг у ЦНАП та дозволить максимально наблизити їх до мешканців громад.

Наявні ризики і причини проблеми будуть мінімізовані наступними факторами:

- децентралізація у цій сфері об'єктивно не може бути і не буде швидкою та всезагальною. Лише ініціативні громади, з достатньою спроможністю зможуть отримати та виконувати повноваження у цій сфері. Але це вже зменшить навантаження на Держгеокадастр та його «пропускну спроможність». І це вже покращить якість надання таких адмінпослуг для багатьох громадян. Досвід делегування повноважень у сфері ДАБІ, державної реєстрації прав на нерухоме майно тощо вже показує добрі результати політики децентралізації (ліквідація черг, мінімізація умов для корупції тощо);

- фахівці Держгеокадастру будуть залишатися витребуваними як у власній системі центрального органу виконавчої влади, так і при готовності перейти на службу в органи місцевого самоврядування.

Зацікавлені сторони: Міністерство аграрної політики та продовольства України / Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; органи місцевого самоврядування та їх асоціації.

Можлива допомога Програми. Експерти Програми можуть підготувати відповідні законопроектні пропозиції, направлені на децентралізацію повноважень з державної реєстрації



земельних ділянок з метою передачі цих повноважень ОМС, або готові взяти участь в опрацюванні проектів, підготовлених Мінагрополітики та/чи Держгеокадастром.

4.2. Проблема – надмірні кваліфікаційні вимоги для надання доступу до роботи з відомостями ДЗК

Наслідком проблеми є те, що через надмірні кваліфікаційні вимоги надавати відомості з ДЗК може обмежена кількість ОМС / ЦНАП. Особливо це стосується малих ОТГ, де проблематично знайти посадову особу з кваліфікацією, яка вимагається чинним законодавством. Відсутність у штаті ЦНАП посадової особи із необхідними освітою і досвідом часто стає причиною відмови від інтеграції цих послуг у ЦНАП. Як наслідок, ускладнюється доступ громадян та суб'єктів господарювання до послуг з видачі відомостей з ДЗК.

У 2018 році до Державного земельного кадастру було підключено 20,6% ЦНАП (у 2017 році – 15%), що важко визнати достатнім результатом. Для порівняння: станом на 01.01.2019 до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно підключено понад 90% ЦНАП^{6,7}. Для підключення до цих реєстрів відсутні особливі вимоги щодо освіти та досвіду роботи адміністраторів ЦНАП, адже в реєстрах вони не вносять жодних змін, а лише формують витяги/виписки, заяви для надання послуг державними реєстраторами.

Причина проблеми полягає у тому, що Законом України «Про Державний земельний кадастр» (абзац третій частини 1 статті 9 у комплексі з частиною 3 цієї статті) встановлено високі кваліфікаційні вимоги для надання доступу до роботи з відомостями ДЗК. Закон так можна протлумачити (і його так застосовують на практиці), що адміністратори ЦНАП та уповноважені посадові особи органів місцевого самоврядування повинні мати вищу землевпорядну або юридичну освіту та стаж землевпорядної або юридичної роботи не менш як два роки. Знайти у достатній кількості персонал у ЦНАП, який відповідає таким кваліфікаційним вимогам, для отримання доступу до ДЗК вкрай складно.

Але ключовим застереженням є те, що у цій ситуації йдеться лише про роботу з реєстром у режимі «читання/перегляду», тобто роботу з відомостями ДЗК без можливості внесення змін до Реєстру. Тому такі самі вимоги до адміністраторів та інших посадових осіб ОМС, як і до державних кадастрових реєстраторів, є надмірними.

Про цю проблему відомо з перших днів чинності відповідного законодавства. Вона неодноразово піднімалася на публічних заходах, у зверненнях ОМС до органів державної влади, у рекомендаціях профільного парламентського Комітету. Прикметно, що у зареєстрованому у лютому 2018 року законопроекті, який стосується сфери ДЗК (проект Закону про внесення змін до Закону України "Про Державний земельний кадастр" щодо розширення переліку осіб, які здійснюють внесення відомостей до Державного земельного кадастру, та надання відповідної інформації з нього», номер реєстрації 8049) вирішення цієї проблеми не передбачене. Тобто поки що ця інформація від ОМС та заявлена ними потреба залишена без реагування.

Основна пропозиція щодо вирішення проблеми. Враховуючи, що адміністратори ЦНАП та інші посадові особи ОМС надають лише відомості без права внесення змін у ДЗК, такі надмірні кваліфікаційні вимоги є недоцільними. Необхідно спростити кваліфікаційні вимоги для надання

⁶ Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2017 рік (інформація станом на 01.01.2018). Тут і далі використовуються Звіти підготовлені Офісом реформи адміністративних послуг, що формуються на основі даних Мінекономрозвитку.

⁷ Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за 2018 рік (інформація станом на 01.01.2019).



доступу до роботи з відомостями ДЗК шляхом внесення відповідних поправок до Закону України «Про Державний земельний кадастр». Зокрема, у абзаці третьому частини 13 Закону України «Про Державний земельний кадастр», треба виключити слова «та відповідають кваліфікаційним вимогам, зазначеним у частині третій цієї статті».

Зацікавлені сторони – ті, що і в пункті 4.1. цього документа, а також асоціація центрів надання адміністративних послуг та інші зацікавлені громадські організації.

Можлива допомога Програми. Експерти Програми можуть підготувати відповідні законопроектні пропозиції та/або надати необхідну адвокаційну підтримку такому законопроекту.

4.3. Проблема – надмірні вимоги до приміщень для роботи з послугами ДЗК

Наслідком проблеми є те, що підрозділи Держгеокадастру можуть відмовляти у співпраці з органами місцевого самоврядування у зв'язку з невідповідністю їхніх приміщень відомчим вимогам⁸. Надмірні вимоги до приміщень ускладнюють інтеграцію послуг ДЗК у ЦНАП та їх надання безпосередньо у фронт-офісі. Крім цього, у випадку виконання вимог до приміщення (окремий кабінет), фактично нівелюються стандарти належного ЦНАП, зокрема щодо принципу його роботи у форматі «відкритого простору».

Разом з тим варто зазначити, що адміністратори ЦНАП працюють, наприклад, у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань та Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно і це не створює жодних проблем. Потреба вирішення цього питання є цілком очевидною і з урахуванням перспективи запровадження Системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів («Трембіта») та інтегрованих з нею програмних засобів автоматизації роботи ЦНАП (зокрема, програмний комплекс «Вулик», що надається ЦНАП в рамках співпраці ОМС з Програмою, і який буде використовуватися на робочих місцях у фронт-офісі ЦНАП, а не в окремих ізольованих кімнатах).

Причина проблеми. Документ 24932263.002M7 «Типове робоче місце стороннього користувача Автоматизованої системи Державного земельного кадастру» встановлює надмірні вимоги до приміщень для роботи з послугами ДЗК. Зокрема, приміщення, серед іншого, повинне відповідати таким вимогам *«як окрема ізольована кімната, що зачиняється на ключ та має охоронну сигналізацію або пристрій опечатування на дверях»*. Зазначена вимога суперечить принципу відсутності кабінетної системи, якого громади намагаються дотримуватися при створенні/модернізації ЦНАП, відповідно до вимог Примірного регламенту ЦНАП. Деякі громади взагалі не мають можливості забезпечити у ЦНАП окреме приміщення для роботи з послугами ДЗК, але мають фахівців та належним чином оснащені робочі місця у фронт-офісі ЦНАП.

Основна пропозиція щодо вирішення проблеми полягає у тому, що необхідно спростити вимоги до приміщень для роботи з послугами ДЗК шляхом підготовки та внесення змін до документа 24932263.002.M7 «Типове робоче місце стороннього користувача Автоматизованої системи Державного земельного кадастру». Тобто таким приміщенням має визнаватися не лише окрема ізольована кімната, але й інше приміщення, зокрема, це може бути *«приміщення ЦНАП, яке зачиняється на ключ, та має охоронну сигналізацію або пристрій опечатування на дверях»*.

⁸ Документ 24932263.002M7 «Типове робоче місце стороннього користувача Автоматизованої системи Державного земельного кадастру. Комплексна система захисту інформації. Інструкція з розгортання типового робочого місця»



Додатковою пропозицією щодо вирішення цього питання є організація електронної взаємодії між програмним комплексом «Вулик» (або й іншими автоматизованими системами ЦНАП) і ДЗК.

Зацікавлені сторони: Міністерство аграрної політики та продовольства України / Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України; Державне агентство з питань електронного урядування; органи місцевого самоврядування та їх асоціації; асоціація центрів надання адміністративних послуг.

Можлива допомога Програми. За потреби, експерти Програми можуть підготувати відповідні нормопроектні пропозиції.

5. Зведені пропозиції (резюме):

- 1) стратегічно – розробити та ухвалити закон, що передбачає делегування органам місцевого самоврядування повноважень з реєстрації земельних ділянок;
- 2) спростити кваліфікаційні вимоги до посадових осіб ОМС / ЦНАП для надання доступу до роботи з відомостями ДЗК;
- 3) скасувати вимоги до приміщення для роботи з послугами ДЗК, в частині необхідності окремої ізольованої кімнати.

03.04.2019

