

УДК 342.9

Н. А. Шпак,

аспірант, Університет державної фіскальної служби України, м. Ірпінь

ОКРЕМІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

Nataliia Shpak

A postgraduate student, State Fiscal Service University of Ukraine, Irpin

CERTAIN MEASURES PROVISION FOR PREVENTION OF CORRUPTION IN THE SPHERE OF USE AND SECURITY OF THE AGRICULTURAL LANDS OF STATE OWNERSHIP

В статті досліджуються окремі заходи забезпечення запобігання корупції в частині усунення корупційного ризику зосередження в одному органі виконавчої влади повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності та здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності. Особливо звертається увага на недоліках щодо змісту відомчої антикорупційної програми в частині відсутності альтернативних та/або додаткових заходів забезпечення усунення вказаного корупційного ризику.

This paper examines certain measures to prevent corruption in the part of eliminating the corruption risk of concentration of authority in one executive body on the disposal of state-owned agricultural land and the exercise of state supervision (control) in respect of compliance with land legislation, the use and protection of land of all categories and forms of ownership. Particular drawn attention is paid to the disadvantages of the content of the departmental anti-corruption program in the absence of alternative and / or additional measures to ensure elimination of the specified corruption risk.

Ключові слова: *заходи, запобігання корупції, порушення пов'язані із корупцією, корупційні ризики у сфері діяльності спеціального суб'єкта, сфера використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, відомча антикорупційна програма.*

Key words: *measures, prevention of corruption, violations connected with corruption, corruption risks in the sphere of activity of a special subject, sphere of use and protection of agricultural land of state ownership, departmental anti-corruption program.*

Постановка проблеми. Одним із важливих напрямів сучасної стратегії розвитку України є прагнення до мінімізації рівня корупції та її подолання. Досягнення успіху у цьому процесі є передумовою для демократичних перетворень у державі, зміцнення національної безпеки, зростання її економічного потенціалу, формування у суспільства довіри до органів влади. На сьогодні існує нагальна потреба у визначенні ефективного механізму управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності, запобігання порушенням, недопущення соціальної напруги у цій сфері. В умовах реформування та вдосконалення системи запобігання та протидії корупції зміст та якість

Антикорупційної програми Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру України (далі – Держгеокадастр України), як і заходи щодо її реалізації, не повинні носити формальний характер. Антикорупційна програма Держгеокадастру України має визначати правила і процедури щодо запобігання та виявлення корупції не лише в його апараті, а й у сфері діяльності, у якій Держгеокадастр України, реалізує державну політику.

Відповідно до Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними (далі – Стратегія) [1] залишається актуальним питання щодо розробки заходів забезпечення запобігання корупції в частині усунення корупційних ризиків, спрямованих на зниження рівня корупції та мінімізації соціальної напруги у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності.

Огляд останніх досліджень та публікацій. Загальні проблеми забезпечення протидії корупції були і залишаються предметом активного пошуку вітчизняних та зарубіжних вчених: О. М. Бандурки, В. Т. Білоуса, Н. О. Власенка, В. Л. Грохольського, О.Є. Єпіфанова, Д. Г. Заброди, К. О. Краснової, О. Н. Литвака, О. П. Рябченко, О. С. Лагоди, О. В. Тильчик та інших.

Особливого резонансу набули прояви корупції в Держгеокадастрі України при розпорядженні землями сільськогосподарського призначення державної власності, тому **метою даної статті** є характеристика окремих заходів забезпечення запобігання корупції в частині усунення корупційного ризику в сфері діяльності, у якій Держгеокадастр України, реалізує державну політику, а саме у сфері розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності; державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів та визначення шляхів для їх ефективної реалізації.

Виклад основного матеріалу. Із прийняттям Верховною Радою України та введенням в дію Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) в Україні сформовано нову трирівневу систему планування запобігання та виявлення корупції [2].

Дану систему складають: засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія), які визначаються Верховною Радою України; державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, яка затверджується Кабінетом Міністрів України; антикорупційні програми, які приймаються в органах влади, визначених у частині першій статті 19 Закону.

При цьому Закон здійснює градацію суб'єктів затвердження антикорупційних програм, які функціонують у органах влади, з урахуванням визначених законодавством особливостей системи управління.

Відповідно до встановлених вимог у Держгеокадастрі України процес підготовки антикорупційної програми має бути прозорим і відкритим, а заходи, сформовані у ній, – спрямованими на досягнення конкретного результату та максимально зрозумілими для їх реалізації. Тому надзвичайно важливим є залучення до здійснення усіх заходів та дій під час підготовки антикорупційних програм представників громадськості та експертів, які володіють як теоретичними, так і практичними знаннями про особливості роботи органу та сферу його регулювання. Відповідальність за підготовку антикорупційних програм як одного із основних складових організаційної роботи із запобігання та виявлення корупції несе суб'єкт затвердження антикорупційної програми.

Значним кроком у покращенні ситуації щодо процедури підготовки, прийняття та затвердження антикорупційної програми органу влади стало прийняття та затвердження Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади [3].

Комісією з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Держгеокадастру України (далі – Комісія), утвореною наказом Держгеокадастру України [4], було розглянуто пропозиції НАЗК до антикорупційної програми Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру на 2017 рік [5], проведено додаткову оцінку корупційних ризиків в діяльності Держгеокадастру України.

Оцінку проведено відповідно до Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади [6]. Слід зазначити, що комплекс методичних рекомендацій НАЗК мають інформаційно-роз'яснювальний характер та не встановлюють правових норм.

З метою виявлення та оцінки корупційних ризиків у сфері діяльності Держгеокадастру України, його територіальних органів та підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Держгеокадастру України, Комісія досліджувала наявну в Держгеокадастрі України інформацію, а також використала зовнішні ресурси.

У підсумку такої роботи, сформовано дані про наступні характеристики найбільш розповсюджених порушень. Так, у більшості випадків посадові (службові) особи територіальних органів Держгеокадастру України, працівники підприємств, що належать до сфери управління Держгеокадастру України, мали на меті отримання неправомірної вигоди у вигляді готівкових коштів у національній валюті України та у валютах іноземних держав за вплив на осіб, які приймають відповідні рішення, та/або безпосереднього прийняття рішення стосовно: передачі у власність особі та членам її родини земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства; надання дозволів на розроблення документації із землеустрою щодо відведення у власність (оренду) земельних ділянок; видання офіційних документів, які містили недостовірні дані, що могли вплинути на права суб'єктів господарювання щодо оренди земельних ділянок сільськогосподарського

призначення державної власності за межами населених пунктів; сприяння суб'єктам господарювання в незаконному отриманні права оренди земельних ділянок; вплив на осіб, які приймають рішення щодо затвердження документації із землеустрою щодо відведення земельних ділянок; видання офіційних документів, які містили недостовірні дані, щодо вартості земельної ділянки (заниження вартості земельної ділянки спричинили ненадходження до державного бюджету України грошових коштів та порушення вимог статті 174 Податкового кодексу України) [7].

Вищезазначені зловживання знайшли своє відображення в Таблиці оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення (додаток 1 до звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру), а саме ризик 4 – зосередження в одному органі виконавчої влади (Держгеокадастр України) повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності та здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності.

Нашу увагу вже привертало та, зокрема, були визначені корупційні ризики інституційно-функціонального характеру в системі органів Держгеокадастру України [8, 150 с.], тому на нашу думку, слід детальніше розглянути корупційний ризик щодо зосередження в одному органі виконавчої влади повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності та здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності. Навряд чи за наведених умов можна очікувати забезпечення ефективного контролю за дотриманням земельного законодавства. Держгеокадастр України, будучи розпорядником землями сільськогосподарського призначення державної власності та суб'єктом реалізації контрольно-наглядової функції в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності створює значні ризики, що можуть привести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Можливий ризик щодо впливу керівників територіальних органів Держгеокадастру України, які приймають рішення про розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів, на підпорядкованих їм посадових (службових) осіб, що здійснюють державний нагляд (контроль) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності з метою прийняття неправомірних рішень.

Пунктом 3, Розділу III Методичних рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади встановлено, що заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків полягають у визначенні можливих механізмів протидії та запобігання корупційним ризикам, які містять пропозиції щодо шляхів їх реалізації та спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків [3].

Захід, визначений Держгеокадастром України щодо розв'язання визначеної проблеми – супроводження проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» (проект реєстр. № 4355) [12]. У Проекті (реєстр. № 4355) йде мова про те, що Держгеокадастр України та його територіальні органи позбавляються повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності, а це дозволить уникнути одночасно поєднання повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності та здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності.

Крім вищевказаного проекту для розв'язання даної проблеми існує альтернативний, поданий від 2 грудня 2014 року на розгляд у Верховну Раду України та відповідно Додатку до Постанови Верховної Ради України від 3 жовтня 2017 року № 2149–VIII, включений до порядку денного сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання Проект закону «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами» (реєстр. № 1159) [9; 10]. Статтею 1 проекту (реєстр. № 1159) передбачено віднесення до земель комунальної власності відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст всіх (за певними винятками) земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів у межах територій сільських, селищних, міських рад. З певних суб'єктивних причин проходження проекту загальмувалося. Однією з причин стала жвава дискусія з приводу того, хто є більш корумпованим – органи Держгеокадастру України чи органи місцевого самоврядування.

Мірошниченко А. М. у роботі «Принцип повсюдності місцевого самоврядування та його реалізація у земельних правовідносинах» обґрунтовано вказує, що дана дискусія позбавлена будь-якого сенсу, оскільки забезпечити спроможне місцеве самоврядування без передачі більшості державних земель у комунальну власність, неможливо. З корупцією (чи то в органах Держгеокадастру України, чи то в органах місцевого самоврядування) необхідно боротися, у тому числі шляхом зміни правового регулювання (відмови від корупційно небезпечного механізму так званої «безоплатної приватизації», тощо) [11].

Тож, Законопроект від 31.03.2016 року, (реєстр. № 4355) отримав неоднозначну оцінку, але його з багатьма доопрацюваннями було ухвалено у першому читанні [12]. За сутністю, як свідчить його назва, цей проект спрямований на «розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними

ресурсами», замість передачі земель державної власності у власність територіальних громад, передбачається надання органам місцевого самоврядування права розпорядження такими землями.

Викликає окремі зауваження такий підхід щодо формального невизнання територіальних громад власниками, оскільки без такого визнання у членів громади буде істотно нижчий ступінь усвідомлення свого зв'язку із землею. Як наслідок, навряд чи діяльність органів місцевого самоврядування із розпорядження «чужими» державними землями буде предметом такого ж прискіпливого контролю з боку виборців, як це мало б місце стосовно земель, визнаних комунальними.

Крім того, невизнання територіальних громад власниками землі означає, що останні не будуть користуватися гарантіями, які встановлює закон для власників. Зокрема, надані органам місцевого самоврядування повноваження з розпорядження державними землями можуть бути так само відібрані (усвідомлення чого, до речі, стимулюватиме органи місцевого самоврядування до якнайшвидшої, але далеко не завжди оптимальної, реалізації наявних повноважень). Аналогічно, лише від доброї волі законодавця залежить, який відсоток надходжень від державних земель потрапить до місцевих бюджетів (всі надходження від комунальних земель повинні потрапляти до місцевих бюджетів «за визначенням»). Така ситуація унеможливує середньо- і довгострокове планування, що ставить під сумнів розвиток громад.

Продовжуючи, відповідно до запропонованого автором підходу [11] слід погодитись, що повсюдність місцевого самоврядування є важливим принципом, що значною мірою може бути реалізований і за чинного конституційно-правового регулювання. До комунальної власності повинні бути передані всі землі, за винятком необхідних для виконання функцій, які доцільніше здійснювати на загальнодержавному рівні (оборона тощо). Такий підхід є набагато кращим, ніж передача органам місцевого самоврядування повноважень щодо розпорядження цими державними землями.

У зв'язку із недостатнім рівнем прозорості та з метою запобігання корупції, недопущення зловживань у сфері земельних відносин під час передачі земель у користування на конкурентних засадах було обумовлено переведення даної процедури в електронний формат. Держгеокадастром України визначено реалізацію пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів територіальними органами Держгеокадастру України, що забезпечують здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності з 1 жовтня 2017 р. по 20 червня 2018 р. [13]. Такий захід, спрямований на впровадження системи зберігання та захисту даних «блокчейн» під час проведення електронних земельних торгів. Реалізація даного проекту дозволить створити сучасну, прозору і дієву систему проведення земельних торгів, що забезпечить підвищення рівня прозорості та публічності під час формування та реалізації державної земельної політики в частині здійснення повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності.

Висновки. Підсумовуючи, слід вказати на те, що внесенням змін до антикорупційної програми Держгеокадастру України на 2017 рік, не вичерпується проблема формування ефективних заходів, за допомогою яких можливо забезпечити запобігання корупції у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності Держгеокадастром України. На наш погляд, такий стан речей є передумовою для більш ретельного проведення оцінки корупційних ризиків та, відповідно відображення розглянутих альтернативних (додаткових до вже визначених) заходів щодо забезпечення запобігання корупції в даній сфері під час підготовки відомчої Антикорупційної програми Держгеокадастром України на наступні роки в межах загальної державної антикорупційної стратегії.

Література.

1. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від від 7 червня 2017 р. No 413. Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-p>
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014р. No 1700-VII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/1700-18>
3. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січня 2017 року No 31. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_19.01.2017_no_31.pdf
4. Про організацію підготовки антикорупційної програми Держгеокадастру України на 2017 рік: наказ Держгеокадастру України від 14.02.2017 No 66.
5. Про погодження антикорупційної програми Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру на 2017 рік: додаток до рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 05.05.2017 No 183.
6. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення, Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 No 126 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16/para13#n13>
7. Зміни до антикорупційної програми державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру на 2017 рік : наказ Держгеокадастру України від 09.06.2017 року за No 137. URL :

<http://land.gov.ua/info/zminy-do-antykoriupciinoi-prohramy-derzhavnoi-sluzhby-ukrainy-z-pytan-heodezii-kartohrafii-ta-kadastru-na-2017-rik-zatverdzeni-nakazom-derzhheokadastru-vid-09-06-2017-137/>

8. Тильчик В.В., Н.А. Шпак. До питання адміністративно-правового забезпечення усунення корупційних ризиків в діяльності Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції, 2017. Вип. 3. С. 149–154.

9. Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами: Проект Закону України від 02.12.2014 р. №1159. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52596

10. Про порядок денний сьомої сесії Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 3 жовтня 2017 року № 2149–VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2149-viii>

11. Принцип повсюдності місцевого самоврядування та його реалізація у земельних правовідносинах. Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права: Матеріали Всеукр. круглого столу (м. Київ, 22 вересня 2017 р.). Київ: Видавництво «Прінт Сервіс», 2017. С. 42–47.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель Проект Закону України від 31.03.2016 р. № 4355. Офіційний веб-портал Верховної Ради України URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610

13. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення: Постанова Кабінету Міністрів від 1 червня 2017 р. № 688. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-p>

References.

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine " The strategy of improving the management mechanism in the sphere of use and security of agricultural lands of state ownership and disposal of """, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-p> (Accessed 7 June 2017).

2. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On Preventing Corruption", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (Accessed 05 Nov 2017).

3. National Agency for Prevention of Corruption (2017), "Methodical recommendations for the preparation of anti-corruption programs of the authorities body", available at: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_19.01.2017_no_31.pdf (Accessed 19 January 2017).

4. Government Service for Geodesy, Cartography and Cadastre of Ukraine (2017), "On the organization of preparation of an anti-corruption program of the Govgeocadastre of Ukraine for 2017", наказ Держгеокадастру України від 14.02.2017 № 66. available at: <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-14-02-2017-66-pro-orhanizatsiiu-pighotovky-prohramy-derzhheokadastru-na-2017-rik/> (Accessed 14 February 2017).

5. National Agency for Prevention of Corruption (2017), "On Approval of the Anti-Corruption Program of the Government Service for Geodesy, Cartography and Cadastre of Ukraine for 2017", available at: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_05.05.2017_no_183.pdf (Accessed 5 May 2017)

6. National Agency for Prevention of Corruption (2017), "On approval of the Methodology for assessing corruption risks in the activities of authorities body", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16/paran13#n13> (Accessed 2 December 2016).

7. Government Service for Geodesy, Cartography and Cadastre of Ukraine (2017), "Changes to the Anti-Corruption Program of the Govgeocadastre of Ukraine for 2017", available at: <http://land.gov.ua/info/zminy-do-antykoriupciinoi-prohramy-derzhavnoi-sluzhby-ukrainy-z-pytan-heodezii-kartohrafii-ta-kadastru-na-2017-rik-zatverdzeni-nakazom-derzhheokadastru-vid-09-06-2017-137/> (Accessed 9 June 2017).

8. Tylchik V.V., Shpak N.A. (2017) "The issue of administrative and legal provision for elimination of corruption risks in the activities of the Government Service for Geodesy, Cartography and Cadastre of Ukraine", *Actual problems of domestic jurisprudence*, vol. 3, pp.149-154.

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The project Law of Ukraine "On some measures to strengthen the role of territorial communities in the management of land resources ", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52596 (Accessed 2 December 2014).

10. Verkhovna Rada of Ukraine (2017), "Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the agenda of the seventh session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the eighth convocation"", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2149-viii> (Accessed 3 October 2017).

11. Miroshnychenko A.M. (2017), "Principle of the ubiquity of local self-government and its realization in land legal relations", *Decentralizacija vlady jak chynnyk rozvytku agrarnogo, ekolohichnogo, zemelnogo ta inshykh pryrodoresursnykh galuзей prava*: [Materialy Vseukr. krugloho stolu], Kyiv: Vydavnyctvo «Print Servis», 2017, Ukraine, pp. 42–47.

12. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The project Law of Ukraine "On amendments to certain legislative acts of Ukraine on extending authorities of local self-government bodies to land resources management and

strengthening state control over use and security of lands", available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58610 (Accessed 31 march 2016).

13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of implementation of a pilot project on the introduction of electronic land auctions and the provision of data storage and protection during their conduct"", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-п> (Accessed June 2017).

Стаття надійшла до редакції 20.11.2017 р.