

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

КУРЕНДА СТАНІСЛАВ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 349.4

ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

12.00.06 – земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Східноєвропейському національному університеті імені Лесі Українки Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
Мірошниченко Анатолій Миколайович,
член Вищої ради юстиції

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Уркевич Віталій Юрійович,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
професор кафедри земельного та аграрного права

кандидат юридичних наук, професор
Каракаш Ілля Іванович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
професор кафедри аграрного,
земельного та екологічного права

Захист відбудеться «17» листопада 2016 року о 10⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Генерала Родимцева, 19, навчальний корпус № 1, кімната 97

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розісланий « » жовтня 2016 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. В. Гафурова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Сьогодні практично загальноновизнано, що «земельні відносини у останні десятиріччя стали однією із найбільш корумпованих сфер державного управління. Величезні суми хабарів, які підприємці та звичайні громадяни змушені сплачувати чиновникам, що розпоряджаються державними та комунальними землями, погоджують проектну документацію, реєструють земельні ділянки та права на них, підтверджуються статистикою правоохоронних органів».

Вже у Загальних положеннях Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої, у ст. 3 Сторони визнають, що боротьба з корупцією належить до головних принципів для посилення відносин між ними. У ст. 14 декларується спрямованість співробітництва між ними на боротьбу з корупцією.

Положення про боротьбу з корупцією вміщені до ст. 22 «Боротьби зі злочинністю та корупцією» Угоди про асоціацію. Згідно з § 2 співробітництво Сторін спрямовується, зокрема, на вирішення проблеми «корупції як у приватному, так і в державному секторі» (п. «d»). Це положення підкреслює важливість подолання корупції для успішної інтеграції України в ЄС.

Крім того, Україна ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції, взявши на себе цілу низку зобов'язань із протидії корупції як в приватному, так і в державному секторі.

Боротьба з корупцією та запобігання її проявам здійснюється за допомогою різних правових засобів. Втім, на наш погляд, в Україні традиційно роль власне антикорупційного законодавства (включаючи правила про допуск до державної служби, кодекси поведінки службових осіб, державні закупівлі, управління державними фінансами, звітність, заходи щодо недопущення відмивання коштів, встановлення відповідальності за корупційні діяння тощо) або разових заходів (таких як люстрація), у боротьбі з корупцією переоцінюється. Мінімізувати це ганебне і вкрай шкідливе для суспільства явище можна лише за умови, коли буде зведено до мінімуму корупціогенні ризики, коли буде ліквідовано умови для виникнення корупції.

Не випадково у Конвенції ООН проти корупції у ст. 5 серед першочергових заходів щодо запобігання корупції названо «належне управління державними справами й державним майном».

Це повною мірою стосується земельних відносин. Щоб подолати корупцію у цій сфері, вкрай важливо ідентифікувати фактори, які сприяють корупції, та виключити або мінімізувати їх. Це має бути досягнуто саме шляхом вдосконалення земельного законодавства.

Науково-теоретичною базою дисертаційного дослідження стали праці вітчизняних фахівців у галузі земельного, екологічного та аграрного права, зокрема, В. І. Андрейцева, М. М. Бахуринської, Д. В. Бусуйок, М. Я. Ващишин, О. А. Вівчаренка, О. В. Гафурової, А. П. Гетьмана, О. В. Готової, С. В. Гринька, С. Л. Гоштинар, В. М. Єрмоленка, О. І. Заєць, І. І. Каракаша,

К. М. Караханян, Т. Г. Ковальчук, Т. О. Коваленко, Д. В. Ковальського, Н. Д. Когут, В. В. Костицького, І. О. Костяшкіна, М. В. Краснової, П. Ф. Кулинич, В. І. Лебеда, А. В. Луняченка, М. І. Максименка, Н. Р. Малишевої, Р. І. Марусенка, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка, В. М. Правдюка, О. М. Пащенко, О. О. Погрібного, О. Г. Поліщука, А. І. Ріпенка, В. І. Семчика, В. Д. Сидор, Д. М. Старостенко, А. М. Статівки, Н. І. Титової, В. Ю. Уркевича, О. С. Федотової, С. І. Хом'яченко, І. Є. Чумаченко, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги, В. П. Яницького та інших.

Підгрунтям для дослідження також стали праці інших вчених-правознавців, насамперед, дослідників проблем корупції, а також наукові доробки представників інших юридичних спеціальностей та економічної науки, пов'язані із розкриттям природи й закономірностей земельних відносин, землеустрою та кадастру, в тому числі П. Т. Геги, І. В. Гиренко, В. Л. Грохольського, О. В. Гулак, А. М. Ізовіти, А. Г. Мартина, М. І. Мельника, Є. В. Невмержицького, О. Г. Кальмана, М. І. Камлика, Н. С. Карпова, С. М. Клімова, І. Б. Коліушка, Л. Я. Новаковського, Ю. Ю. Попова, С. С. Рогульського, О. В. Ткаченка, А. М. Третьяка, А. Д. Юрченка та інших.

Мета та задачі дослідження. Метою дослідження є вироблення теоретичних засад правового механізму запобігання корупції в Україні за допомогою земельно-правових засобів, формулювання практичних пропозицій і рекомендацій щодо покращення правового регулювання відносин у досліджуваній сфері.

Для досягнення мети необхідно було вирішити такі задачі:

- визначити поняття корупції у земельних відносинах;
- визначити місце принципу некорупційності у земельному праві;
- ідентифікувати основні корупційні ризики та корупціогенні фактори, якими характеризується існуюче сьогодні в Україні правове регулювання земельних відносин;
- запропонувати загальні підходи щодо подолання типових корупціогенних ризиків у правовому регулюванні земельних відносин;
- сформулювати рекомендації щодо мінімізації корупціогенних ризиків у правовому регулюванні окремих видів земельних правовідносин щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, здійснення землеустрою, ведення державного земельного кадастру, оцінки земель тощо;
- на основі проведених узагальнень надати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у сфері земельних відносин, спрямовані на мінімізацію корупціогенних ризиків.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних земельних відносин, правове регулювання яких характеризується корупційними ризиками.

Предметом дослідження є обґрунтування земельно-правових засад запобігання корупції в Україні.

Методи дослідження. Дослідження виконано за допомогою діалектичного методу пізнання, який передбачає взаємозалежність системи встановлених у суспільстві правових норм та стану відносин, що існують.

Використовувалися також загальнонаукові та спеціально-юридичні методи дослідження.

При проведенні дослідження, серед іншого, використовувалися такі загальнонаукові методи, як спостереження, опис, узагальнення (індукція), пояснення та ін. Зазначені методи використовувалися, насамперед, при аналізі практики застосування тих чи інших положень законодавства з метою виявлення корупційних ризиків, обумовлених тією чи іншою побудовою правового регулювання. Метод аналізу та синтезу і статистичний методи використовувалися для виявлення певних закономірностей (наприклад, збільшення ризику корупційних проявів при ускладненні управлінських процедур або невиправданому розширенні дискреційних повноважень).

При тлумаченні положень законодавства та загальноприйнятих положень юридичної доктрини було використано дедуктивний метод.

Серед спеціально-юридичних методів, які використано в роботі, є, насамперед, догматичний метод (використовувався при з'ясуванні змісту положень нормативно-правових актів). При віднайденні та оцінці можливих шляхів мінімізації корупційних ризиків правовими засобами використано історико-правовий, а також порівняльно-правовий методи.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна проведеного дослідження полягає у тому, що робота є першим комплексним дослідженням земельно-правових засад запобігання корупції в Україні.

Зокрема, *вперше*:

– запропоновано виокремлювати такий самостійний принцип земельного законодавства, як забезпечення некорупційності земельних правовідносин, згідно з яким завданням земельного законодавства є така побудова моделі земельних правовідносин, що забезпечувала б неможливість використання суб'єктами земельних правовідносин (як правило, службовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування) наданих їм службових повноважень у земельних правовідносинах чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди;

– сформульовано сукупність корупційних ризиків у земельних правовідносинах, що дає змогу комплексно дослідити причини корупції у земельних правовідносинах, дослідити правові, організаційні та інші фактори, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у цих відносинах. До таких корупційних ризиків віднесено: 1) закритість процесу прийняття рішень та обмеженість у доступі до інформації; 2) неефективне державне управління та складність управлінських процедур; 3) невиправдана наявність дискреційних повноважень у органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 4) делегування функцій державного управління суб'єктам господарювання; 5) відсутність ефективної системи захисту прав суб'єктів земельних правовідносин;

– сформульовано комплексне положення про сукупність законодавчих способів обмеження дискреційних повноважень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування у земельних відносинах, якими є: 1) мінімізація або повне виключення контакту органу чи посадової особи із

заінтересованим суб'єктом; 2) уникнення, за можливості, «монополії» окремого органу чи посадової особи на прийняття певного рішення; 3) існування контрольного механізму перевірки обґрунтованості дискреційного рішення, причому не лише при оскарженні такого рішення заінтересованою особою; 4) законодавча заборона для органу або посадової особи можливості обирати такий варіант поведінки, як неприйняття будь-якого рішення взагалі; 5) встановлення розумних оціночних вимог до прийнятого рішення.

Удосконалено положення щодо мінімізації впливу у земельних правовідносинах такого корупційного ризику, як складність управлінських процедур. Запропоновано: 1) відмовитись від зайвих стадій у земельних процедурах; 2) встановити режим мовчазної згоди або вирішення питання за заявницьким принципом для тих стадій процедури, від яких не можна відмовитися; 3) замінити окремі процедури якісно іншими; 4) мінімізувати число адміністративних послуг, в отриманні яких заінтересовані особи матимуть потребу; 5) спростити процедури надання послуг шляхом їх найбільш повної автоматизації.

Дістали подальшого розвитку:

– положення щодо доцільності відмови від безоплатної приватизації земельних ділянок у фізичних одиницях площі та монетизації права на приватизацію;

– положення щодо доцільності істотного спрощення процедури проведення земельних торгів та запровадження електронних земельних торгів. З метою запобігання корупції підтримано пропозиції щодо відмови від зайвих стадій в процедурі земельних торгів;

– положення щодо доцільності відмови від дозвільного порядку розроблення всіх видів землевпорядної документації при наданні земельних ділянок державної та комунальної власності. З метою забезпечення некорупційності земельних відносин, їх оптимального регулювання при відмові від дозвільного порядку розроблення землевпорядної документації запропоновано здійснювати у Державному земельному кадастрі попередню реєстрацію земельної ділянки за заявою заінтересованої особи з подальшою її державною реєстрацією при прийнятті органами державної влади чи органами місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у власність чи користування;

– положення щодо доцільності повної відмови від інструменту державної експертизи землевпорядної документації, яка на сьогодні є вкрай неефективною та несе істотні корупційні ризики;

– положення щодо доцільності заміни формальних вимог до землевпорядної документації, які перетворюють її на збірник копій офіційних документів, певними оціночними вимогами (наприклад, щодо документації з поділу земельних ділянок такою вимогою може бути запобігання утворенню земельних ділянок, які за розмірами або конфігурацією не є зручними у використанні);

– положення щодо необхідності ліквідації монопольного доступу певних державних підприємств до землевпорядної та картографічної інформації,

створення правових умов для вільного доступу до відповідної інформації через мережу Інтернет (за винятком інформації, що містить охоронювану законом таємницю);

– положення про необхідність спрощення доступу до професій землепорядників, геодезистів, оцінщиків земель та виконавців земельних торгів шляхом зняття вимоги складання кваліфікаційного іспиту, видачі кваліфікаційного свідоцтва, проходження підвищення кваліфікації як умови доступу до професії. Сертифікація як підтвердження рівня підготовки та якості послуг має право на існування, проте вона має лише надавати конкурентні переваги, відсутність сертифіката не повинна перешкоджати доступу до професії.

У роботі запропоновано окремі зміни та доповнення до положень актів законодавства, внесено пропозиції щодо удосконалення практики у окремих видах земельних правовідносин.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дослідження можуть бути використані для удосконалення земельного законодавства України, положення якого характеризують наявністю корупційних ризиків. Також вони мають бути враховані при проведенні антикорупційного аналізу проектів нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання земельних правовідносин.

Результати дослідження можуть бути використані при викладанні дисциплін «Земельне право», «Екологічне право», спецкурсів земельно-, еколого- та адміністративно-правової тематики юридичного факультету Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки.

Особистий внесок здобувача. Дисертацію виконано автором особисто. Теоретичні положення та практичні висновки, що є науковою новизною дисертації, зроблено здобувачем особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні результати досліджень, що включено до дисертації, оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства» (м. Київ, 2015 р.); «Розвиток правової системи України в умовах сьогодення» (м. Харків, 2015 р.); «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (м. Львів, 2015 р.); «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства» (м. Дніпропетровськ, 2015 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації відображено у 10 авторських публікаціях, з яких 3 статті у наукових фахових виданнях України, 2 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави, 4 тези наукових доповідей.

Структура та обсяг роботи. Дисертаційне дослідження складається із вступу, двох розділів, які містять два та п'ять підрозділів відповідно, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 206 сторінок комп'ютерного тексту. Список використаних джерел містить 285 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність дисертаційного дослідження, визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; зазначаються мета, задачі, об'єкт, предмет, методологічна та теоретична основа дослідження, визначаються наукова новизна одержаних результатів, теоретичне й практичне значення одержаних результатів та апробація результатів дисертації, вказуються відомості щодо публікацій автора, а також структура та обсяг дисертації.

Розділ 1 **«Загальна характеристика правового регулювання земельних відносин з точки зору корупційних ризиків та їх запобігання»** складається з двох підрозділів, у яких аналізуються теоретичні основи запобігання корупції та їх екстраполяція на правове регулювання земельних відносин, а також здійснюється ідентифікація основних корупційних ризиків у сфері земельних відносин в Україні, досліджуються загальні засади їх мінімізації.

У підрозділі 1.1 *«Теоретичні основи запобігання корупції та їх екстраполяція на правове регулювання земельних відносин»* зауважено, що на сьогодні корупція – це чи не найгостріша проблема українського суспільства, а однією з найбільш корумпованих сфер суспільних відносин є сфера земельних правовідносин.

Для науки визначення поняття корупції є досить складним. На думку автора, визначення корупції у земельних правовідносинах потребує розуміння цього поняття саме як складного явища, зокрема, соціального, політичного, економічного, правового. Виходячи зі структури земельних правовідносин наголошується, що корупція переважно можлива у тих земельних правовідносинах, суб'єктами яких є органи державної влади чи місцевого самоврядування, а саме у земельно-процесуальних правовідносинах.

Проаналізовано загальні теоретичні положення вчення про корупцію та зроблено висновок, що корупцією у земельних правовідносинах є соціальне, економічне, правове, політичне явище, сутність якого полягає у можливості використання суб'єктами земельних правовідносин (як правило, службовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування) наданих їм службових повноважень у земельних правовідносинах чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди.

У роботі досліджуються також питання класифікації корупції у земельних правовідносинах та поняття корупційних ризиків у цих правовідносинах. Під корупційними ризиками у земельних правовідносинах автор розуміє правові, організаційні та інші фактори й причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію у цих відносинах. Внаслідок проведеного аналізу теорії та практики виокремлено такі корупційні ризики у земельних відносинах: 1) закритість процесу прийняття рішень та обмеженість у доступі до інформації; 2) неефективне державне управління та складність управлінських процедур; 3) невинуватна наявність дискреційних повноважень у органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) не виправдане делегування функцій державного управління суб'єктам господарювання; 5) відсутність ефективної системи захисту прав суб'єктів земельних правовідносин.

Виявлено недостатнє залучення до антикорупційної експертизи представників науки. Запропоновано передбачити обов'язкове залучення до проведення хоча б найбільш важливих нормативно-правових актів представників правової науки.

Обумовлено, що усі норми антикорупційного законодавства в системі земельного законодавства, усі його складові повинні бути пронизані духом антикорупційності. І тут необхідно прийти до того, що забезпечення некорупційності земельних відносин повинно стати самостійним принципом земельного законодавства (принципом земельного права).

Підрозділ 1.2 *«Ідентифікація основних корупційних ризиків у сфері земельних відносин в Україні та загальні засади їх мінімізації»* складається з чотирьох пунктів, в яких аналізуються особливості та засади мінімізації окремих корупційних ризиків у сфері земельних відносин.

У пункті 1.2.1 *«Закритість процесу прийняття рішень та обмеженість у доступі до інформації»* аналізується такий корупційний ризик, як закритість процесу прийняття рішень та обмеженість доступу до інформації у сфері земельних відносин.

Обумовлюється, що відкритість для суспільства діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, будь-якої публічної інформації є запорукою значного зменшення рівня корупції або ж навіть повного її викорінення. У земельних відносинах повинен бути забезпечений діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття органами державної влади та місцевого самоврядування рішень, має існувати постійний доступ до максимально повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб, іншої інформації у сфері земельних ресурсів. Це вимагає відповідної побудови земельних процедур та процесу отримання інформації у земельних правовідносинах.

Наголошується на тому, що особливої прозорості потребує діяльність органів державної влади чи місцевого самоврядування щодо вирішення питань виділення земельних ділянок. Саме через відсутність публічної інформації, її обговорення громадськістю, у суспільстві виникає чимало конфліктів.

Зроблено висновок, що упродовж останніх років в Україні з метою боротьби з корупцією приділяється багато уваги відкриттю публічної інформації. Процес фактично був започаткований прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р., який хоча й був загального характеру, однак врегульовував і питання доступу до інформації у сфері земельних відносин.

Існує суперечність між положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо обов'язкового оприлюднення проектів рішень органів місцевого самоврядування та положеннями Земельного кодексу України щодо строків прийняття органами місцевого самоврядування окремих рішень у земельних відносинах. Ця суперечність унеможливує обов'язкове

оприлюднення проектів рішень органів місцевого самоврядування, прийнятих ними в процедурі відведення земельних ділянок. Пропонується врегулювати особливості оприлюднення проектів рішень органів місцевого самоврядування у земельних відносинах у Земельному кодексі України як галузевому акті.

У роботі досліджено також надзвичайно важливе питання відкритості Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно щодо власників, зокрема, земельних ділянок. Зроблено висновок, що така відкритість не порушує врегульованих законом прав на повагу до приватного життя та права на захист персональних даних.

У пункті 1.2.2 *«Неефективне державне управління та складність управлінських процедур»* вказується на те, що запорукою мінімізації корупції у сфері земельних відносин є чітке, прозоре державне управління, відсутність колізій у повноваженнях органів виконавчої влади чи інших державних органів або органів та місцевого самоврядування, належний та ефективний контроль за дотриманням земельного законодавства публічними органами, прості й зрозумілі управлінські процедури.

Аналізуються випадки постійної реорганізації органів державної влади у сфері земельних ресурсів, яка, на думку автора, сприяє різного роду зловживанням у сфері земельних відносин, призводить до відсутності належного контролю за додержанням земельного законодавства суб'єктами земельних відносин, а відтак – до збільшення корупції.

Аналізуючи процедури відведення земельної ділянки, проведення земельних торгів, державної реєстрації земельної ділянки зроблено висновок, що вони є складними, а тому характеризуються надзвичайними корупційними ризиками. Спрощення порядку надання адміністративних послуг шляхом їх надання через центри надання адміністративних послуг на сьогодні не приносить відчутного ефекту запобігання корупції. Засобами мінімізації складності управлінських процедур як корупційного ризику є відмова від зайвих стадій у земельних процедурах (а), встановлення режиму мовчазної згоди або вирішення питання за заявницьким принципом для тих стадій процедури, від яких не можна відмовитися (б), заміна окремих процедур якісно іншими (в), мінімізація числа адміністративних послуг, в отриманні яких заінтересовані особи мають потребу (г), спрощення процедур надання послуг шляхом повної автоматизації процедури надання таких послуг (д).

У пункті 1.2.3 *«Невиправдана наявність дискреційних повноважень»* зауважується, що чим більші рамки дискреційних повноважень, у які поставлений певний орган, тим ширші можливості для корупції. Ймовірність корупційних проявів різко підвищується там, де дискреційне повноваження певного органу стикається зі значним приватним або навіть відомчим інтересом. До таких ситуацій у правовому регулюванні земельних відносин можна віднести різноманітні рішення, які приймаються у процедурі розпорядження земельними ділянками державної та комунальної власності – ст. 118, 122, 128, 129, 136, 137, 150 Земельного кодексу України, причому не лише рішення про власне передачу земельної ділянки у власність або

користування, а й різноманітні згоди та погодження, що в багатьох випадках вимагаються.

У роботі аналізуються окремі правовідносини (що виникають, зокрема, при зміні цільового призначення земельної ділянки, притягненні до відповідальності за ті чи інші порушення земельного законодавства, при реєстрації земельних ділянок та державній реєстрації речових прав на нерухоме майно), в яких органи державної влади та місцевого самоврядування мають не завжди обґрунтовані дискреційні повноваження. Зроблено висновок, що в багатьох випадках без надання дискреційних повноважень можна було б взагалі обійтися, наприклад, шляхом повного скасування певної дозвільної процедури при вирішенні питання про зміну цільового призначення земельних ділянок.

У випадках, в яких надання органу дискреційних повноважень є виправданим, ймовірність існування корупційних проявів можна суттєво знизити за допомогою цілої низки способів, якими є: 1) мінімізація або повне виключення контакту органу чи посадової особи із заінтересованим суб'єктом; 2) уникнення «монополії» окремого органу чи посадової особи на прийняття певного рішення; 3) існування контрольного механізму перевірки обґрунтованості дискреційного рішення, причому не лише при оскарженні такого рішення заінтересованою особою; 4) законодавча заборона для органу або посадової особи можливості обирати такий варіант поведінки, як неприйняття будь-якого рішення взагалі; 5) встановлення розумних оціночних вимог до прийнятого рішення.

У пункті 1.2.4 *«Делегування функцій державного управління суб'єктам господарювання»* вказується на те, що в Україні набуло поширення явище делегування державних функцій, пов'язаних із веденням реєстрів, баз даних, виконанням певних різновидів проектних робіт різного роду підприємствам. Аналізуються окремі випадки делегування таких функцій державному підприємству *«Центр державного земельного кадастру»*, державному підприємству *«Інформаційний центр Міністерства юстиції»*, державним інститутам землеустрою, державним топографо-геодезичним підприємствам. Зроблено висновок, що будь-яке делегування державних функцій суб'єктам господарювання створює корупційні ризики, а тому повинно бути припинене. Корупційні схеми, пов'язані з цим, мають бути знищені, зокрема, шляхом розміщення відповідної інформації у вільному доступі.

Розділ 2 «Земельно-процесуальні аспекти запобігання корупції при здійсненні різних функцій управління у галузі земельних відносин» складається з п'яти підрозділів, у яких досліджуються земельно-процесуальні аспекти запобігання корупції при здійсненні окремих функцій управління у сфері земельних правовідносин.

Підрозділ 2.1 *«Земельно-процесуальні аспекти запобігання корупції у відносинах розподілу та перерозподілу земель»* складається з чотирьох пунктів, в яких аналізуються корупційні ризики у процесуальних відносинах з розподілу та перерозподілу земель, а також питання запобігання корупції у цих відносинах.

Зазначається, що здійснення функції розподілу та перерозподілу земель обтяжено цілою низкою корупційних ризиків, якими, зокрема, є множинність органів, що розпоряджаються державними земельними ділянками, існування окремих корупційних внутрішньовідомчих процедур, відсутність встановлених меж у багатьох населених пунктів, або ж існування спорів щодо них. На думку автора, функції розпорядження землями державної власності за аналогією із законодавством інших країн доцільно було б покласти на спеціалізований орган, який був би забезпечений компетентними працівниками.

У пункті 2.1.1 *«Зміна цільового призначення та виду використання земельної ділянки»* обумовлюється, що процедура визначення та зміни цільового призначення земельної ділянки характеризується низкою корупційних ризиків, притаманних й іншим земельним процедурам, а саме тим, що вона здійснюється за дискреційним розсудом відповідних державних органів чи органів місцевого самоврядування та є багатоетапною. Обґрунтовано, що у поєднанні з безоплатною приватизацією процедура зміни цільового призначення земельної ділянки сприяє корупційному виведенню з державної власності земельних ділянок для тих потреб, які не забезпечуються безоплатною приватизацією. Доцільно було б відмовитися від механізму поділу земель на категорії за основним цільовим призначенням. У разі його збереження механізм зміни *«видів цільового призначення (використання)»* повинен здійснюватися у спрощеному порядку.

У пункті 2.1.2 *«Приватизація земельних ділянок»* вказується, що процедура безоплатної приватизації земельної ділянки характеризується такими корупційними ризиками, як дискреційність повноважень, багатоетапність, відсутність змістовних вимог до змісту проектів землеустрою, відсутність ефективних засобів правового захисту, існування низки положень законодавства про переважні права окремих категорій осіб на приватизацію земельних ділянок, які позбавлені механізму їх реалізації. Підтримано висловлену у науці пропозицію щодо відмови від безоплатної приватизації в існуючому вигляді та монетизації права на безоплатну приватизацію.

У пункті 2.1.3 *«Оренда земель»* аналізуються окремі корупційні ризики у відносинах оренди землі, зроблено висновок про їх вирішення шляхом загального вдосконалення відносин оренди землі.

У пункті 2.1.4 *«Проведення земельних торгів»* зроблено висновок, що процедура проведення земельних торгів в Україні сьогодні є безпрецедентно зарегульованою та складною. Складна процедура проведення земельних торгів, з одного боку, стимулює корупцію на кожній із її стадій, а з другого, – зовсім не забезпечує прозорого й конкурентного продажу земель державної та комунальної власності. Вона потребує істотного спрощення шляхом скасування непотрібних стадій (оцінка, визначення переліків земельних ділянок, реєстрація учасників тощо). Також повинна бути запроваджена можливість проведення земельних торгів в електронній формі.

Підрозділ 2.2 *«Правові засади запобігання корупції при здійсненні землеустрою»* складається з двох пунктів, в яких аналізуються питання

запобігання корупції через спрощення землевпорядної процедури та встановлення вимог до змісту документації із землеустрою.

У пункті 2.2.1 *«Спрощення землевпорядної процедури»* вказується на те, що на даний час в Україні запроваджено цілу низку незавжди доцільних взаємодублюючих механізмів, спрямованих на забезпечення відповідності технічної документації із землеустрою вимогам законодавства. Ними є: 1) отримання дозволу на розроблення документації із землеустрою; 2) різного роду погодження; 3) проведення державної експертизи землевпорядної документації; 4) перевірка відповідності вимогам законодавства технічної документації із землеустрою (та оцінки земель), що здійснюється при внесенні інформації до Державного земельного кадастру; 5) здійснення державного та громадянського контролю. У роботі досліджуються окремі особливості цих механізмів.

При аналізі обґрунтованості існування таких механізмів підтримано думку про те, що доцільно повністю відмовитися від механізмів надання дозволу на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки та їх погодження, проведення державної експертизи землевпорядної документації. З метою забезпечення некорупційності земельних відносин, їх оптимального регулювання при відмові від дозвільного порядку розроблення землевпорядної документації запропоновано здійснювати у Державному земельному кадастрі попередню реєстрацію земельної ділянки за заявою заінтересованої особи з подальшою її державною реєстрацією при прийнятті органами державної влади чи органами місцевого самоврядування рішення про надання земельної ділянки у власність чи користування.

У пункті 2.2.2 *«Встановлення вимог до змісту документації із землеустрою»* обумовлюється, що законодавство України про землеустрій при встановленні вимог до змісту документації із землеустрою виявляє винятковий формалізм, воно не містить змістовних вимог до документації із землеустрою. Наслідком цього є надмірний обсяг дискреційних повноважень в процесі погодження, експертизи та затвердження землевпорядної документації.

На думку автора, законодавство про землеустрій повинно містити формулювання оціночних змістовних вимог до різних видів документації із землеустрою – але лише тоді, коли це виправдано. При цьому правове регулювання має бути побудоване таким чином, що доводити невідповідність документації із землеустрою встановленим оціночним вимогам повинен уповноважений державний орган, замість режиму, коли розробник документації із землеустрою змушений доводити, що його документація відповідає закону. Слід виключити вимоги щодо включення до документації із землеустрою різного роду довідок, витягів і т. п. Якщо певні відомості мають бути врахованими при розробленні документації або її оцінці – справа державних органів та органів місцевого самоврядування оприлюднити їх у загальному доступі або ж налагодити інформаційну взаємодію між різними публічними базами даних.

У підрозділі 2.3 *«Процесуальні аспекти запобігання корупції при веденні Державного земельного кадастру»* вказується, що, не зважаючи на істотне

реформування впродовж останнього часу законодавства про ведення Державного земельного кадастру ціла низка традиційно характерних для ведення Державного земельного кадастру України корупціогенних факторів залишилися. Зокрема, обмеженість доступу до даних Державного земельного кадастру, дублювання земельно-кадастрової інформації в інших реєстрах, делегування функцій із ведення Державного земельного кадастру господарюючим суб'єктам, проблема так званих «накладок».

При врегулюванні доступу до даних Державного земельного кадастру корупційні ризики можна мінімізувати, розширивши можливості для заінтересованих осіб щодо внесення відомостей до кадастру та їх отримання. Необхідно мінімізувати контакт заінтересованих осіб з кадастровими реєстраторами, забезпечивши розміщення максимального обсягу відомостей з Державного земельного кадастру у відкритому доступі. Перспективним напрямом мінімізації корупційних ризиків при веденні Державного земельного кадастру повинна стати його автоматизація.

Не зважаючи на те, що більшість державних та єдиних реєстрів (кадастрів) в Україні вже давно ведуться у електронній формі, існує проблема відсутності інформаційної взаємодії між ними, внаслідок чого інформація почасти дублюється, а заінтересовані особи змушені витратити час та ресурси для внесення до реєстрів інформації, яка вже міститься в інших реєстрах. Доцільно було б об'єднати деякі реєстри, наприклад, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та Державний земельний кадастр.

Істотним недоліком законодавства про ведення Державного земельного кадастру є те, що воно передбачає делегування окремих функцій із ведення Державного земельного кадастру, інших баз даних господарюючим суб'єктам. У роботі досліджуються корупційні ризики, пов'язані з делегуванням таких функцій на державні підприємства «Центр державного земельного кадастру», «Науково-дослідний інститут геодезії і картографії».

У підрозділі 2.4 *«Правові засади запобігання корупції у сфері оцінки земель»* вказується на те, що серйозна проблема існує у разі необхідності використання нормативної грошової оцінки земельних ділянок, коли вона не була проведена. В окремих випадках нотаріуси визначають нормативну грошову вартість земельних ділянок через експертну оцінку, що не зовсім правильно.

Зроблено висновок, що у відносинах оцінки земель найбільшими корупційними ризиками характеризуються відносини використання грошової оцінки земель, оскільки саме ця оцінка найбільш часто використовується фізичними та юридичними особами. Проблемою, що стимулює корупцію у сфері оцінки земель, є також недосконалі методики проведення цієї оцінки, причому як нормативної, так і експертної. Слід повністю відмовитися від якоїсь «спеціальної» оцінки земельних ділянок для цілей оподаткування.

У підрозділі 2.5 *«Регулювання доступу до професій землепорядників, оцінювачів земель, виконавців земельних торгів, геодезистів»* досліджується питання правового регулювання доступу до зазначених професій та ті корупційні ризики, які виникають у такому регулюванні.

На думку автора, позитивними в аспекті боротьби з корупцією є останні зміни законодавства, спрямовані на скасування ліцензування діяльності з проведення землеоціночних робіт та земельних торгів. Поміж тим, подекуди нове законодавство породжує нові корупційні ризики, зокрема, пов'язані з сертифікацією інженерів.

У роботі запропоновано ліквідувати сертифікацію та видачу відповідних кваліфікаційних свідоцтв представників зазначених професій. Доцільно відмовитися від штучних бар'єрів у доступі до професій інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів у вигляді складання кваліфікаційного іспиту. Щонайменше, у законодавстві потрібно було б передбачити процедуру оскарження результатів кваліфікаційного іспиту інженерами-землевпорядниками та інженерами-геодезистами, але не лише до суду (який вирішує питання тільки щодо дотримання законодавства при складанні іспиту), а й по суті, наприклад, до органу, який складався б з компетентних фахівців, та які б могли перевірити правильність рішення кваліфікаційної комісії щодо оцінки знань претендентів.

ВИСНОВКИ

Підсумки наукового дослідження сформульовано у висновках, які відображають основні теоретичні результати дисертації та конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства. Зокрема, у дисертації зроблено такі теоретичні та практичні висновки:

1. Корупцією у земельних правовідносинах є соціальне, економічне, правове, політичне явище, сутність якого полягає у можливості використання суб'єктами земельних правовідносин (як правило, службовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування) наданих їм службових повноважень у земельних правовідносинах чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди.

2. Усі норми антикорупційного законодавства в системі земельного законодавства, усі його складові повинні бути пронизані духом антикорупційності. Забезпечення некорупційності земельних відносин повинно стати самостійним принципом земельного законодавства (принципом земельного права).

3. Основні корупційні ризики у сфері земельних відносин можна звести до таких: 1) закритість процесу прийняття рішень та обмеженість у доступі до інформації; 2) неефективне державне управління та складність управлінських процедур; 3) наявність дискреційних повноважень у органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 4) делегування функцій державного управління суб'єктам господарювання; 5) відсутність ефективної системи захисту прав суб'єктів земельних правовідносин.

4. Засобами мінімізації складності управлінських процедур як корупційного ризику є відмова від зайвих стадій у земельних процедурах (а), встановлення режиму мовчазної згоди або вирішення питання за заявницьким принципом для тих стадій процедури, від яких не можна відмовитися (б),

заміна окремих процедур якісно іншими (в), мінімізація числа адміністративних послуг, в отриманні яких заінтересовані особи мають потребу (г), спрощення процедур надання послуг шляхом повної автоматизації процедури надання таких послуг (д).

5. З метою усунення корупційних ризиків у процедурі безоплатної приватизації земельних ділянок доцільним є «монетизування» безоплатної приватизації шляхом встановлення норм безоплатної приватизації у грошовому вираженні з подальшим набуттям фізичними особами земельних ділянок, за загальним правилом, на конкурентних засадах.

6. Недоліками процедури проведення земельних торгів, які стимулюють корупцію, є вимога щодо необхідності проведення оцінки земельної ділянки (для чого необхідно провести окремий конкурентний відбір), низка зайвих стадій, необхідність залучення виконавця земельних торгів, необхідність укладання договору за наслідками земельних торгів.

7. Механізми погодження, які існують у процедурах надання земельних ділянок державної та комунальної власності, є неефективними, є засобом розподілу відповідальності між численними контролюючими органами, створюючи режим безвідповідальності.

8. Законодавство про землеустрій повинно містити формулювання оціночних змістовних вимог до різних видів документації із землеустрою, але лише тоді, коли це виправдано.

9. Необхідно мінімізувати контакт заінтересованих осіб з кадастровими реєстраторами, забезпечивши розміщення максимального обсягу відомостей з Державного земельного кадастру у відкритому доступі, автоматизувати, за можливості, процес внесення даних до Державного земельного кадастру.

З метою удосконалення законодавства, зокрема, внесено такі пропозиції:

– абз. 2 ч. 3 ст. 24 Закону України «Про Державний земельний кадастр» викласти в такій редакції: «особи, якій за рішенням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, або згідно з принципом мовчазної згоди надано дозвіл на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки при передачі її у власність чи користування із земель державної чи комунальної власності, або уповноваженої нею особи»;

– абз. 4 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про оцінку земель» викласти в такій редакції: «фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які отримали кваліфікаційне свідоцтво оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок у встановленому законом порядку»;

– ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу України викласти у такій редакції:

«2. Не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах) земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них у разі:

розташування на земельних ділянках об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб;

використання земельних ділянок у випадках, коли для здійснення певної діяльності на земельній ділянці на конкурентних засадах отримано дозвільний документ відповідно до закону;

в інших випадках, передбачених законом».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Куренда С. В. Недосконалість земельного законодавства як корупційний ризик у сфері земельних відносин / С. В. Куренда // Право.ua. – 2015. – № 2. – С. 151–156.
2. Куренда С. В. Окремі корупційні ризики при веденні державного земельного кадастру та їх мінімізація / С. В. Куренда // Право.ua. – 2015. – № 3. – С. 123–128.
3. Куренда С. В. Окремі проблемні аспекти запобігання корупції під час проведення земельних торгів: [електронний ресурс] / С. В. Куренда // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 1. – С. 151–154. – Режим доступу до статті: www.par.in.ua/1_2015/45.pdf.

Статті у наукових фахових виданнях України,

включених до міжнародних наукометричних баз даних:

4. Куренда С. В. Окремі правові аспекти корупційних ризиків у сфері земельних відносин та їх мінімізації / С. В. Куренда // Наше право. – 2015. – № 3. – С. 163–169.
5. Куренда С. В. Окремі Корупційні ризики при доступі до професій у сфері землеустрою та геодезії і правові засади їх попередження / С. В. Куренда // Європейські перспективи. – 2015. – № 4. – С. 103–108.

Стаття у науковому виданні іншої держави

6. Куренда С. В. Дискреционные полномочия в земельных правоотношениях как коррупционный риск: проблемные вопросы / С. В. Куренда // *Legea si Viata*. – 2015. – С. 34–38.

Тези наукових доповідей:

7. Куренда С. В. Окремі проблемні питання щодо запобігання корупції у сфері оцінки земель / С. В. Куренда // Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 10–11 квітня 2015 року: тези доповіді. – К., 2015. – С. 25–27.
8. Куренда С. В. Окремі проблемні питання запобігання корупції при вирішенні проблеми «накладок» земельних ділянок / С. В. Куренда // Розвиток правової системи України в умовах сьогодення: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 8 травня 2015 року: тези доповіді. – Х., 2015. – С. 58–60.
9. Куренда С. В. Окремі аспекти запобігання корупції при встановленні вимог до змісту документації із землеустрою / С. В. Куренда // Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності: Міжнародна науково-практична конференція, м. Львів, 17–18 квітня 2015 року: тези доповіді. – Львів, 2015. – С. 125–126.

10. Куренда С. В. Неэффективне державне управління у сфері земельних відносин як корупційний ризик / С. В. Куренда // Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства: Міжнародна науково-практична конференція, м. Дніпропетровськ, 25–26 вересня 2015 року: тези доповіді. – Дніпропетровськ, 2015. – С. 74–78.

АНОТАЦІЯ

Куренда С. В. Земельно-правові засади запобігання корупції в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2016.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню земельно-правових засад запобігання корупції в Україні. У роботі сформульовано авторську позицію щодо сукупності корупційних ризиків у земельних правовідносинах, проаналізовано правові, організаційні та інші фактори, які породжують чи стимулюють корупцію у цих відносинах. Проведено характеристику земельно-процесуальних аспектів запобігання корупції при здійсненні різних функцій управління у галузі земельних відносин.

За наслідками дослідження зроблено низку нових наукових висновків з питання запобігання корупції в Україні у сфері земельних відносин, внесено пропозиції щодо вирішення проблемних питань правової практики, удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: державне управління, державний земельний кадастр, дискреційні повноваження, земельне законодавство, земельні правовідносини, земельні торги, корупційний ризик, корупція.

АННОТАЦИЯ

Куренда С. В. Земельно-правовые основы предупреждения коррупции в Украине. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право. – Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Киев, 2016.

Диссертация посвящена комплексному исследованию земельно-правовых основ предупреждения коррупции в Украине.

В работе даны определения отдельных понятий, таких как «коррупция в земельных правоотношениях», «коррупционные риски в земельных правоотношениях». На основании исследования научной литературы и правовой практики сформулирована авторская позиция относительно совокупности коррупционных рисков в земельных правоотношениях. Такими рисками являются: 1) закрытость процесса принятия решений и ограничения в доступе к информации; 2) неэффективное государственное управление и

сложность управленческих процедур; 3) неоправданное наличие дискреционных полномочий у органов государственной власти и органов местного самоуправления; 4) делегирование функций государственного управления субъектам хозяйствования; 5) отсутствие эффективной системы защиты прав субъектов земельных правоотношений. В диссертации исследуются эти коррупционные риски.

Сделан вывод о целесообразности отказа от разрешительного порядка разработки всех видов землеустроительной документации при предоставлении земельных участков государственной и коммунальной собственности. Предложено осуществлять в Государственном земельном кадастре предварительную регистрацию земельного участка по заявлению заинтересованного лица с последующей его государственной регистрацией при принятии органами государственной власти и органами местного самоуправления решений о предоставлении земельного участка в собственность или пользование.

В диссертации отдельно исследуются земельно-процессуальные аспекты предупреждения коррупции при осуществлении разных функций управления в сфере земельных правоотношений, а именно: в отношении распределения и перераспределения земельного фонда, в сфере землеустройства, при ведении государственного земельного кадастра, в сфере оценки земель, при допуске к профессиям землеустроителя, оценщика земель, исполнителей земельных торгов, геодезистов.

По результатам исследования сделаны некоторые научные выводы по вопросам предупреждения коррупции в земельных правоотношениях, сформулированы предложения относительно решения проблемных вопросов юридической практики, усовершенствования действующего законодательства. Предложено выделять такой самостоятельный принцип земельного законодательства, как обеспечение некоррупционности земельных правоотношений.

Ключевые слова: государственное управление, государственный земельный кадастр, дискреционные полномочия, земельное законодательство, земельные правоотношения, земельные торги, коррупционный риск, коррупция.

ANNOTATION

Kurenda S. V. Land Law Aspects of the Corruption Prevention in Ukraine. – The Manuscript.

The thesis for obtaining the scientific degree of a candidate of Law Sciences in the specialization 12.00.06 «Land law; agricultural law; environmental law; natural resources law». – National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, 2016.

The thesis is devoted to complex research of land law aspects of corruption prevention in Ukraine. In this paper, the author suggests complex approach on corruption risks in land relations minimization, analyzes legal, organizational and

other factors that give rise to or encourage corruption in these respects. A description of substantive and procedural aspects of corruption prevention in the implementation of various public functions in the sphere of land relations is made.

As a result of the study the author made a number of new scientific findings on the prevention of corruption in Ukraine in the sphere of land relations, and suggested proposals aimed at improving of current legislation as well as at resolving certain issues in practice of its application.

Key words: public administration, land registry, discretionary powers, land law, land relations, land auction, the risk of corruption, corruption.