

УДК 343.9/343

Проніна Оксана Володимирівна

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат наук з державного управління, доцент

**МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ ВИНИКНЕННЮ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ
ОРГАНІВ З ПИТАНЬ ГЕОДЕЗІЇ, КАРТОГРАФІЇ ТА КАДАСТРУ
В УКРАЇНІ**

Анотація. У статті розглядається сучасний стан запобігання та протидії корупції в сфері державного управління земельними ресурсами як головного об'єкта земельних відносин.

Ключові слова: корупція, сфера земельних відносин, протидія корупції, земельні відносини, органи державної влади.

**Пронина О.В. Механизмы противодействия возникновению
коррупции в системе органов по вопросам геодезии, картографии и
кадастра в Украине**

Аннотация. В статье рассматривается современное состояние борьбы и противодействия коррупции в сфере государственного управления земельными ресурсами как основного объекта земельных отношений.

Ключевые слова: коррупция, сфера земельных отношений, противодействие коррупции, земельные отношения, органы государственной власти.

**Pronina O.V. Mechanisms to combat corruption in the system of bodies
for geodesy, cartography and cadastre in Ukraine**

Annotation. The article deals with the contemporary composition of the struggle and counteraction of corruption in the sphere of state land management as the main object of land relations.

Key words: corruption, the sphere of land relations, anti-corruption, land relations, public authorities

Постановка проблеми в загальному вигляді. Корупція є однією з найбільш актуальних соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою. Корупція як антисоціальне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство загалом. Масштаби та наслідки процесів корумпованості в усіх державах світу вимагають від відповідних державних і міжнародних установ та організацій постійного й поглибленого аналізу її причин з метою нейтралізації та розроблення заходів щодо її подолання. Першорядного значення в запобіганні та протидії корупції як пріоритетному завданні державної

політики надається усуненню причин корупції. Зміст цих причин пов'язаний із цілим комплексом правових, соціально-політичних, економічних та інших умов, що характеризують політичне й соціально-економічне становище держави.

Наявна система органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що беруть участь в ухваленні рішень, які впливають на набуття прав на земельні ділянки, їх використання та охорону, не пристосована для задоволення законних інтересів приватних осіб шляхом оперативного надання якісних адміністративних послуг, а спрямована на участь у корупційних схемах.

Питання запобігання та протидії корупції в сфері земельних відносин треба віднести до головних загальнодержавних стратегічних завдань, що потребують невідкладного розв'язання, оскільки воно загрожує національній продовольчій і екологічній безпеці, перешкоджає економічному розвитку та соціальному прогресу нашої країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню та поширенню корупції в системі органів з питань геодезії, картографії та кадастру в Україні (далі – Держгеокадастр) зробили експерти та керівники неурядових організацій – А. Мірошніченко, А. Ріпенко, А. Кошиль, А. Вовк, М. Калюжний та інші знані фахівці галузі.

Значна частина літератури з питань запобігання та протидії корупційним проявам в Україні упродовж тривалого часу носила не стільки науковий, стільки прикладний характер і стосувалася здебільшого питань здійснення різноманітних аспектів протидії на практиці. До таких джерел можна віднести праці І. Аввакумова, О. Войцеховського, В. Безчасного, Л. Горілик, М. Грищука, Е. Дмитренка.

Питання ефективного запобігання та протидії корупції, реалізації антикорупційної політики, співпраці громадянського суспільства та влади в

протидії корупції досліджували такі вітчизняні дослідники, як В. Мартиненко, А. Михненко, Е. Макаренко, С. Кравченко, О. Соснін, Ю. Кальниш, Є. Невмержицький та багато інших.

Виділення не вирішених частини загальної проблеми. Основні питання функціонування, вивчення, запобігання та протидії корупції в різних сферах життєдіяльності держави науковцями, ученими досліджуються давно. При цьому залишаються не дослідженими належним чином запобігання та протидія корупції в сфері земельних відносин, що мають важливе практичне й теоретичне значення для продовольчої, екологічної, економічної безпеки країни.

Формулювання цілей статті. Мета статті – здійснити аналіз шляхів розвитку державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції в системі органів Держгеокадастру в Україні

Виклад основного матеріалу. Корупція як соціальне явище виникла давно – принаймні з виникненням владних і грошових взаємовідносин.

Державне управління земельними ресурсами – багатогранна організаційна діяльність держави, що здійснюється на основі та відповідно до чинного земельного законодавства через практичну діяльність органів виконавчої влади. Управлінська діяльність органів виконавчої влади полягає в діяльності щодо виконання законів; діяльності з використання владних повноважень, наданих органу виконавчої влади чи посадовій особі (розпорядництво). Організуючи виконання законів, суб'єкти управління розпоряджаються – видають владні акти управління, що набирають форми правових та є предметом дослідження як правової науки, так і науки управління [8, с. 13]. Земельні ресурси є основним об'єктом земельних відносин як різновиду суспільних. Своєю чергою земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування й розпорядження землею. Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [3].

Оскільки єдиним і головним об'єктом земельних відносин є землі в межах території України, то сам термін «земля» можна розглядати і розуміти в багатьох аспектах. Вона може розглядатися як земна куля, основний просторово-операційний і територіальний базис проживання людини й суспільства, природний ресурс й основа екосистеми, частина території, на яку поширюється суверенітет держави, нерухоме майно, універсальний засіб виробництва продукції тваринницького та рослинницького походження в сільському господарстві, джерело сировини у видобувній галузі тощо.

Демократизація суспільних відносин, входження України до світового співтовариства зумовлює потребу нового погляду на публічне управління відповідно до стандартів, принципів і норм, вироблених світовою спільнотою. Об'єктивно зростає вплив міжнародних стандартів, норм і принципів міжнародного права на розвиток національного законодавства, зокрема й антикорупційного. Уряд, розуміючи всю серйозність проблем, що породжуються корупційними проявами, здійснює певні кроки в напрямку протидії цьому негативному явищу.

Корупція є однією з найбільш актуальних соціальних проблем сучасності, вирішення якої є надзвичайно важливою справою. Корупція як антисоціальне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому. Масштаби та наслідки процесів корумпованості в усіх державах світу вимагають від відповідних державних і міжнародних установ та організацій постійного й поглибленого аналізу її причин з метою нейтралізації та розроблення заходів щодо її подолання. Першорядне значення в запобіганні та протидії корупції як пріоритетного завдання державної політики надається усуненню причин корупції. Зміст цих причин пов'язаний з комплексом правових, соціально-політичних, економічних та інших умов, що характеризують політичне й соціально-економічне становище держави.

Характерною ознакою корупції є конфлікт між діями посадової особи та інтересами суспільства. Багато видів корупції аналогічні шахрайству, що здійснюється посадовою особою, і належать до категорії злочинів проти державної влади.

Попри фундаментальні суспільно-політичні зміни, що відбуваються в Україні останніми місяцями, усвідомлюємо, що від профільних державних відомств не слід очікувати радикальних змін у підходах до регулювання земельних відносин, адже занадто довго вони займалися вибудовуванням різноманітних корупційних схем і самовіддано створювали «годівнички» для недоброчесних політиків і чиновників.

Навіть зараз дехто з «нових» чиновників, які прийшли до влади на хвилі народного протесту та ціною людських жертв, продовжують успішно імітувати «боротьбу з корупцією» політично вмотивованими кадровими чистками, балачками на прес-конференціях, PR-кампаніями та деклараціями, не усуваючи при цьому першопричин корупції як системного явища.

До корупції може бути схильна будь-яка людина, що володіє дискреційною владою – владою над розподілом ресурсів, що не належать їй, на свій розсуд. Головним стимулом до корупції є можливість отримання економічного прибутку (ренти), пов'язаного з використанням владних повноважень, а головним стримувальним чинником – ризик викриття і покарання.

За макроекономічними і політекономічними дослідженнями, корупція є найбільшою перепорою до економічного зростання й розвитку, здатною поставити під загрозу будь-які перетворення.

Потрібно відверто визнати, що земельні відносини останнім часом стали однією з найбільш корумпованих сфер публічного управління.

Стратегічним напрямом боротьби з корупцією має бути запобігання корупційним проявам. Характер профілактичних заходів зумовлюється глибиною з'ясування соціальних передумов корупції, причин та умов

корупційних діянь. Одне з основних завдань, які постають у цьому зв'язку, – зробити корупцію не вигідною.

Держгеокадастр України є розпорядником великого обсягу інформації у сфері земельних відносин. Значну кількість правочинів громадяни можуть здійснити, спираючись виключно на відомості, що надаються в Держгеокадастрі України. Тому одним із важливих пріоритетів діяльності відомства є надання якісних адміністративних послуг.

Корупція на публічній службі, зокрема в діяльності органів виконавчої влади, зазвичай виявляється насамперед у їх діяльності з надання публічних послуг [1].

Держгеокадастр України та його територіальні органи надають платні та безоплатні адмінпослуги за трьома основними напрямками:

- 1) внесення інформації до бази даних Державного земельного кадастру (державна реєстрація земельних ділянок, обмежень у використанні земель);
- 2) видання з бази даних витягів та довідок (витяги з Державного земельного кадастру про земельні ділянки, обмеження у використанні земель, довідка, що містить узагальнену інформацію про землі, вкопювання з кадастрової карти);
- 3) інші послуги (погодження проекту землеустрою, проведення державної експертизи тощо).

Прояви корупції в Держгеокадастрі України спостерігаються в усіх вищезазначених напрямках діяльності, особливо під час надання адміністративних послуг при розпорядженні землями сільськогосподарського призначення державної власності, погодження проектів землеустрою, проведення державних експертиз, сертифікації інженерів–землевпорядників, тощо.

24 квітня 2015 року набув чинності Закон України «Про запобігання корупції». Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок

застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [2].

Формування та впровадження Національної антикорупційної стратегії об'єктивно відбувалися під впливом світових традицій, міжнародних стандартів і національних реалій антикорупційної діяльності. Спроби формування цілісної державної антикорупційної політики чинилися й раніше, проте нинішній етап можливо характеризувати як стан необхідної нормативної готовності та інституційної забезпеченості.

У всіх країнах світу, де управління земельними ресурсами є недосконалим, часто наявний високий рівень корупції. Слабке управління земельними ресурсами, як правило, характеризується низьким рівнем прозорості, підзвітності та верховенства закону. За такої системи розподіл землі є нерівним, нестабільним і незадовільним управлінням природними ресурсами. Як наслідок, соціальна стабільність, інвестиції, економічне зростання і сталий розвиток підриваються. Землеустрій принципово полягає в розумінні влади та політиків у потребі заощадливого ставлення до земель. Він включає правила, процеси та структури, через які ухвалюються рішення про використання та контроль над земельними ресурсами, спосіб, через який реалізуються та виконуються рішення, і спосіб, за допомогою якого здійснюється регулювання конкурентного управління земельними ресурсами.

Землеустрій як система управління землею в кінцевому підсумку зосереджується на тому, як особи використовують та взаємодіють із землею. Ефективне та примусове управління землею забезпечує необхідну структуру для розвитку і важливого захисту від багатьох форм корупції, підтримує продовольчу безпеку та забезпечує стійкі засоби до існування, що є необхідними для громадян та країн, які покладаються на землю як одну з основних економічних, соціальних та культурних цінностей.

Питання отримання інформації завжди були актуальними, але останніми десятиліттями вони набули особливої значущості у зв'язку з

глобалізацією інформаційних мереж, що потребує від усіх держав світу регламентації порядку доступу до такої інформації, її поширення, меж використання, і, звичайно, інформаційної безпеки. Відтак нагальною потребою видається приведення законодавства демократичних країн до єдиних стандартів у цій сфері. На цьому підґрунті й з'явилося таке поширене сьогодні поняття, як електронне урядування, що, своєю чергою, й стало організаційною передумовою запровадження безконтактних (електронних) адміністративних послуг [4, с. 457].

Електронне урядування, як зазначається в Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р, є формою організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, запровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління [5].

При цьому Р. Мельник зауважує, що поняття «електронне урядування» є похідним від поняття «урядування», яке досить часто зустрічається в документах, ухвалених ЄС. Урядуванням вважається процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами у процесі ухвалення рішень. Це управлінський аспект діяльності всієї системи влади в країні. Робочі документи ЄС та ООН визначають, що урядування можна розглядати як практику економічної, політичної та адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях. Це поняття об'єднує механізми, процеси та інститути, через які громадяни і групи висловлюють свої інтереси, реалізують законні права, виконують обов'язки і балансують між розбіжностями. Урядування – це процес оперативного ухвалення рішень

щодо взаємодії двох сторін, однією з яких є суб'єкт публічної адміністрації, а іншою – громадяни (як безпосередньо, так і опосередковано), з питань, що стосуються здійснення публічного управління [4, с. 457].

Своєю чергою В. Єганов визначає «електронне урядування» як спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [6, с. 4].

На нашу думку, електронне урядування є формою діяльності не тільки органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, яким делеговано відповідні повноваження, тобто виходить за рамки системи публічної адміністрації держави.

Водночас електронне урядування має сприяти вирішенню основних проблем, характерних для влади:

- поліпшити якість надання адміністративних послуг для громадян та суб'єктів господарювання відповідно до європейських вимог;
- підвищити ефективність роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і досягти якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності та підзвітності;
- забезпечити необхідну мобільність і конкурентоспроможність громадян та суб'єктів господарювання в сучасних економічних умовах;
- зменшити ризик корупції під час надання адміністративних послуг;
- поліпшити інвестиційну привабливість, діловий клімат і конкурентоспроможність держави;
- стимулювати розвиток інформаційного суспільства в Україні.

Упровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів

місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету [5].

Дальший розвиток запровадження електронних адміністративних послуг є ефективним інструментом запобігання корупції, забезпечення реальної прозорості влади та встановлення дієвого громадського контролю за сферою публічного адміністрування. У цій площині державної політики вже ухвалено Закон України від 14 жовтня 2014 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» [6], який зробив публічною інформацію про кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, а також відкрив доступ до інформації, що міститься в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, із певними застереженнями. Іншим кроком у цьому напрямку стало набрання чинності Законом України від 07 липня 2011 року «Про державний земельний кадастр» [7], який з 01 січня 2013 року зробив загальнодоступною публічну кадастрову карту України. Власне, саме останній факт і став вирішальним для реального втілення в життя норм про безконтактні адміністративні послуги, оскільки згаданий Закон надав змогу переглядати кадастрову карту України онлайн.

Висновки з даного дослідження. Проблема боротьби з корупцією в органах Держгеокадастру в Україні є однією з найбільш важливих на сучасному етапі державного будівництва, без розв'язання якої неможливі інтеграція країни до світового співтовариства, розбудова громадянського суспільства. Цивілізаційний розвиток Української держави, забезпечення добробуту й благополуччя її громадян безпосередньо залежать від того,

наскільки в суспільстві здійснюватиметься активна боротьба з проявами корупції в земельній сфері.

На сьогодні корупція як масове суспільне явище становить серйозну загрозу демократії, дальшому соціально-економічному зростанню країни, вражає всі сфери суспільного життя, призводить до поширення організованої злочинності, породжує в населення зневіру у здатність органів державної влади здійснити організаційні та практичні заходи щодо подолання системної кризи й відродження країни.

Широкий спектр прямих і непрямих форм участі представників громадськості в ухваленні управлінських рішень сприяє цінному обміну інформацією між владою та громадянами, завдяки чому політики й державні службовці більше дізнаються про вплив своїх рішень, зокрема на людей та їх групи, погляди й інтереси яких могли б залишитися непоміченими.

Основні напрями діяльності інститутів громадянського суспільства та їх впливу на суспільне життя, по-перше, є засобом самовираження індивідів, їх самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів, розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування значну частину суспільно важливих питань, полегшуючи виконання державою її функцій; по-друге, є гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм упевненість у своїх силах, слугують опорою в їх можливому протистоянні з державою, формують «соціальний капітал», здатний до кооперації та ефективних солідарних дій; по-третє, систематизують, упорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому разі могли б мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади; по-четверте, виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протистоянні з іншими групами інтересів, завдяки чому кожна група отримує шанс бути почутою владою.

Публічність суспільного управління означає відкритість і прозорість функціонування його суб'єктів, забезпечує їх взаємозв'язок та зв'язок із

суспільством, громадянами. Зокрема, він передбачає відкритість влади, прозорість діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, врахування думки громадськості при ухваленні суспільно важливих рішень, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Отже, ефективна протидія корупції залежить від політичної волі керівництва держави, бажання й здатності залучати до цього завдання інститути громадського суспільства.

Перспективи подальших розвідок убачаємо в дослідженні шляхів протидії корупції в сфері земельних відносин відповідно до окремої категорії земель та в розкритті змісту мотиваційних механізмів державних службовців і контролю з боку громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів / [Д. О. Калмиков, Д. В. Сінченко, О. О. Сорока, М. І. Хавронюк, Г. Л. Шведова]; за заг. ред. М.І.Хавронюка. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. – 242 с.
2. Про запобігання корупції, Закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII // Відомості Верховної Ради України. –2014. - № 49. - Ст.2056.
3. Земельний кодекс України N 2768-III від 25.11.01. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
4. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р. С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 568 с.
5. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – С. 48.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – С. 2048.
7. Про державний земельний кадастр : Закон України від 07 липня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – С. 2048.
8. Науково-методологічні засади розвитку галузі науки “Державне управління” : наук. розробка / авт. кол. : В. Д. Бакуменко, В. Д. Бондаренко, Л. М. Гогіна та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, Л. І. Загайнової. - К. : НАДУ, 2010. - 60 с.

Statement of the problem. A corruption as antisocial phenomenon influences on the rates of development of economy of the state, power and society on the whole. Scales and consequences of processes of corrupted in all states of the

world require from corresponding public and international institutions and organizations of permanent and deep analysis of her reasons with the aim of neutralization and development of events in relation to her overcoming. Primary value in prevention and counteraction to the corruption as foreground job of public policy, gets to the removal of reasons of corruption. The table of contents of these reasons is related to the whole complex of legal, socio-political, economic and other terms that characterize political and socio-economic position of the state.

Urgency. By strategic direction of fight against a corruption there must be prevention of corruption displays. Character of prophylactic measures is predetermined in depth finding out of social pre-conditions of corruption, reasons and terms of corruption acts.

The purpose of the article is examined the modern state of prevention and counteraction to the corruption in the sphere of state administration the landed resources, as a main object of the landed relations. A corruption is one of most social issues of the day of contemporaneity a decision of that is extraordinarily important business.

Our task was to study the contemporary composition of the struggle and counteraction of corruption in the sphere of state land management as the main object of land relations.

Summary. Without regard to fundamental social and political changes that take place in Ukraine in the last months, we realize well, that from profile state departments it does not cost to expect radical changes in going near adjusting of the landed relations, in fact too long they engaged in lining up various corruption charts and selflessly created for unrespectable politicians and officials.

Even now somebody from "new" officials that came to power on the wave of folk protest and by the cost of human victims, continue successfully to imitate a "fight against a corruption" the politically-explained skilled cleaning, by jabbers on press-conferences, PR- by campaigns and declarations, not removing here primary

causes of corruption as system phenomenon and enjoying the streams of "corruption rent", legacy from "predecessors".

To the corruption any man, that owns discretionary lordship - power over allocation of some resources that does not belong to him, can be inclined, at own discretion. A main stimulus to the corruption is possibility of receipt of the economic earnings (rents) constrained with the use of imperious plenary powers, and main retentive risk of exposure and punishment. A weak management resources, as a rule, is characterized the low level of transparency, accountability and supremacy of law.

At such system distribution of earth is an unequal, unstable and unsatisfactory management natural resources. As a result, social stability, investments, economy growing and steady development, are blown up. Organization of the use of land fundamentally consists in understanding of power and politicians in the necessity of saving attitude toward earth. He includes rules, processes and structures, through that made decision about the use and control above the landed resources, method, in that realized and decisions, and method, are executed.

The wide spectrum of direct and indirect forms of participation of representatives of public in the acceptance of administrative decisions assists a valuable exchange information between power and citizens, due to what politicians and civil servants anymore hear about influence of the decisions, in particular on people and their groups, looks and interests of that would remain unnoticed. A corruption was too deeply rooted in the landed relations in Ukraine.

Conclusions and outcomes. Hope that political will of top management of the state will allow maximally operatively to make reality of anticorruption reforms. We see the example of the east Europe countries, that proved that rapid changes to the best are fully possible, – it costs only sincerely to aspire to these changes.