

І. В. Костенко

кандидат юридичних наук, науковий співробітник
Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук

ПРАВОВА ОБІЗНАНІСТЬ ГРОМАДЯН ЯК ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Стаття написана з метою правового просвітництва громадськості в сфері земельних відносин. Увага акцентується на протидії громадян корупції з боку чиновництва в державних та самоврядних органах.

Ключові слова: державне управління, запобігання, земельні відносини, земельні ресурси, земля, корупція, протидія, приватизація земельних ділянок, безоплатна передача земельних ділянок.

Постановка проблеми. На сьогодні система органів державної влади та місцевого самоврядування, відповідальних за рішення щодо набуття прав на земельні ділянки, їх використання та охорону, не націлена на задоволення законних прав та інтересів громадян шляхом надання якісних професійних послуг, а спрямована на участь у корупційних схемах. Одним із засобів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин цих ризиків. З боку суспільства такий контроль за діяльністю влади можуть здійснити лише ті громадяни, які мають достатній рівень правових знань та здатні примусити державу служити громадським інтересам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку і функціонування земельних відносин висвітлюються у наукових працях таких учених, як В. Семчик, А. Третяк, В. Жмуцький, А. Мартин, А. Мірошніченко, Л. Новаковський, І. Пашков, О. Рябченко, П. Саблук, В. Бондаренко, В. Горбулін, М. Шульга, В. Юрчишин, А. Юрченко та багато інших. Питання ефективного запобігання та протидії корупції, співпраці громадянського суспільства та влади у протидії корупції досліджували такі вітчизняні дослідники, як Е. Макаренко, С. Кравченко, О. Соснін, Ю. Кальниш, В. Мартиненко, А. Михненко,

Є. Невмержицький та багато інших. Проте, незважаючи на постійне вдосконалення законодавства, розвиток нормативної бази, значні адміністративні витрати в цій галузі державного управління, ситуація не поліпшується. Однією з підстав відсутності значного покращення в сфері земельних відносин є правова необізнаність громадян щодо своїх законних прав, незнання нормативно-правової бази, а також відсутність правових навичок населення у відстоюванні своїх прав в органах влади, у судах, органах охорони правопорядку та громадських об'єднаннях на підставах законодавства України.

Забезпечення належного рівня правових знань громадськості зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод з боку чиновників, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції та бажання її ліквідувати.

Метою статті є характеристика основних положень законодавства та нормативних актів щодо земельних питань, розкриття сутності корупційних ризиків у цій сфері, спонукання громадян до відстоювання своїх законних прав та інтересів при вирішенні земельних питань.

Виклад основного матеріалу. Конституція України [1] в статтях 13 та 14 зазначає, що земля є об'єктом права власності Українського народу в цілому, а конкретно право власності на землю можуть мати та реалізувати громадяни, юридичні особи

та державні органи. Від імені Українського народу права власника можуть здійснювати лише органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Кожен громадянин має право користуватися землею, однак здійснювати це він має відповідно до закону. Землю, яка перебуває у власності, не можна використовувати в такий спосіб, який завдає шкоди людині або суспільству, навіть якщо вона перебуває у власності громадянина, юридичної особи або державної установи. Право власності на землю накладає відповідальність за цю землю. Усі суб'єкти права власності на землю, тобто громадяни, юридичні особи та державні органи, під час здійснення свого права власності на землю та господарювання на землі перебувають під захистом держави. Усі, хто має право власності за землю, рівні перед законом. З усіх національних багатств, які має Український народ, Конституція визначає основним землею. Саме тому вона перебуває під особливою охороною держави.

Як зазначає О. Сергієнко [2], Конституція гарантує громадянам, юридичним особам, державним органам та установам реалізацію права власності на землю. Тобто якщо громадянин або інший суб'єкт права власності на землю висловить бажання отримати у власність вільну ділянку землі, купити її у іншого власника, отримати у спадок або стати власником у будь-якій інший дозволений законом спосіб, то інші фізичні або юридичні особи, державні або самоврядні органи не мають права йому в цьому перешкоджати. Навпаки, Конституція зобов'язує їх сприяти реалізації права на власність – саме в цьому полягає сенс конституційних гарантій власності на землю. Однак право власності на землю має реалізуватися лише на підставі закону. Це означає, що юридичні акти нижчого рівня, тобто постанови або розпорядження уряду, укази президента, рішення інших державних або самоврядних органів не можуть бути підставою для обмеження чи позбавлення права власності на землю, якщо це не написано в законі. Такі юридичні акти мають повністю відповідати закону й жодним чином не повинні обмежувати права громадян чи суперечити закону.

Закон України «Про боротьбу з корупцією» [3] визначає основні терміни та засади

протидії цьому явищу. Згідно із законом корупція – це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Відповідно до звіту соціологічного опитування серед причин, що спричиняють корупцію в земельних органах, можна назвати такі: недосконалість законодавчої бази (непрозорість, неоднозначність, суперечливість); бюрократична, складна та тривала процедура отримання дозволів; непрозорість інформації щодо надання дозволів, її неврегульованість; специфіка менталітету населення; часті зміни влади на місцевому рівні; низький рівень бізнес-культури [4].

Одним із головних завдань у подоланні корупції є запобігання формуванню сталої громадської думки про те, що гроші вирішують усе, оскільки поширення таких поглядів, як свідчить негативний досвід деяких інших країн, може призвести до деградації суспільства і держави. Показовими у цьому контексті є оцінки Мічиганського університету США: «Багато людей вважають, що коли у них буде більше грошей, їхнє життя стане більш щасливим. Результати проведеного дослідження серед осіб з різним рівнем достатку свідчать, що додаткові кошти не є панацеєю від усіх життєвих труднощів, а в головних сферах життя взагалі неефективні» [5].

На думку вчених з Нідерландів Пола Ван Дер Молена та Арбінда Туладара, при ефективній протидії корупції в сфері державного управління земельними відносинами повинні бути такі складові: потужні правові рамки для захисту права власності; чітке визначення прав землекористувачів; виконання приписів закону; відкриті земельні торги; стандартизовані процедури для транзакцій із землею та наглядові процедури; запровадження антикорупційного бюро; запровадження карт (планів) землекористування; моніторинг незаконних транзакцій із землею; запровадження такої структури платежів за послуги, яка унеможливорює хабарі; вільний доступ до інформації; комп'ютеризація земельно-кадастрових даних; створення спеціалізованих судів, які б розглядали справи щодо

титулів на землю [6]. Окрім цього, вони наголошують на тому, що запобігання та протидія корупції в сфері земельних відносин не може бути ізольована від боротьби з корупцією в інших сферах, протидія корупції в земельній сфері має бути частиною національної цілісної політики доброчесності та порядності. Але всі ці заходи європейського зразка можуть бути ефективними лише за їх повного застосування, що пов'язане з належним фінансовим забезпеченням, яке неможливе сьогодні в Україні.

Проте таку складну ситуацію не треба вважати безвихідною взагалі, оскільки громадяни України все ж таки можуть зробити вагомий внесок у викорінення корупції в земельній сфері на різних рівнях влади. На нашу думку, у випадку, коли держава не здатна належним чином протидіяти земельній корупції, саме громадяни мають тиснути на прокуратуру, поліцію та суди з метою їх примусу до розкриття та покарання проявів корупції, використовуючи при цьому правову обізнаність в земельних питаннях. Отже, дії громадян не лише мають бути спрямовані на викорінення корупції як явища, а й перш за все повинні запобігати умовам, які тягнуть за собою її виникнення.

На сьогодні у нашій державі одним із пріоритетних напрямів у сфері запобігання корупції є своєчасне виявлення корупційних ризиків, які виникають у діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин цих ризиків.

Корупційні ризики – це сукупність правових, організаційних та інших факторів, які заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування [7]. Загалом корупційні ризики можна поділити на дві групи: інституційні та загальносистемні ризики. Так, інституційні корупційні ризики – фактори, що негативно впливають на поведінку державного службовця, перетворюючи її на корупційну, усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець. Загальносистемні (або зовнішні) корупційні ризики – це ризики, пов'язані з загальними недоліками створення та функціонування публічної адміні-

страції, аналізуються лише в частині рівня корупції при підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень [7].

За поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців прийнято розподіляти на такі: непорядність державних службовців; безконтрольність з боку керівництва; конфлікт інтересів; наявність дискреційних повноважень.

Розглянемо на деяких прикладах, як правова обізнаність громадян може протидіяти корупційним ризикам у сфері земельних відносин.

Згідно з нормами земельного законодавства кожен громадянин України має право отримати земельну ділянку в приватну власність. Але реалізувати це право на практиці досить важко, оскільки одразу ж отриманню ділянки починають протидіяти нечесні чиновники. У таких випадках найбільш імовірною є відповідь чиновника про відсутність вільних земель і неможливість надати ділянку, або ж що це землі рекреаційного призначення і на них не можна будувати. Як громадянину протистояти корупції? У подібному випадку чиновник приховує інформацію про наявність вільних земель та їх цільове призначення. Отже, необхідно вимагати письмову та вмотивовану відповідь, з якою вже можна звертатись до землепорядних органів. Джерелом точної відповіді є землепорядна документація – генеральний план населеного пункту, плани територій, проекти детального планування, плани місцевості тощо, тобто документи, які чітко визначають і території, і їх призначення.

Стаття 118 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) [8], яка визначає порядок безоплатної приватизації землі, є дещо суперечливою, оскільки для прийняття рішення необхідно мати матеріали і документи, що визначають розмір ділянки. Але через тривале використання ділянки може виникнути ситуація, коли відомості у документах не відповідають дійсним розмірам земельної ділянки, і місцева рада буде затягувати час виготовлення державного акта.

Як бути? У такому випадку громадянину слід пошукати через Державне агентство земельних ресурсів України організацію для проведення землепорядних робіт з

обговоренням конкретних строків виконання цієї роботи.

Земельне законодавство [8] дозволяє громадянам безоплатно одержати у власність земельні ділянки різного цільового призначення: для ведення фермерського господарства; ведення особистого підсобного господарства; садівництва; будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд, індивідуального дачного будівництва; будівництва індивідуальних гаражів. Але тут криється корупційна небезпека: по-перше, затягування часу, адже термін такої процедури, як розроблення проекту землевідведення, законодавчо не визначено, по-друге, рада може прийняти рішення щодо відмови у приватизації за будь-яких підстав. Протистояти зазначеним корупційним ризикам можна, якщо громадянин чітко встановить терміни виконання робіт при підписанні угоди з землеупорядною організацією в першому випадку та реалізує своє право відстоювання законних інтересів у суді в другому випадку.

Щодо встановленого в земельному законодавстві [8] переліку погоджень проекту відведення земельної ділянки зі спеціальними органами, то він є вичерпним. Отже, вимагання з боку чиновників додаткових погоджень є незаконним та складає корупційну небезпеку для громадян. У цьому випадку необхідно, щоб ліцензована землеупорядна організація робила всі погодження, це повинно бути закладено в умови договору з нею.

Стаття 121 ЗК України [8] визначає розміри земельних ділянок, які можуть безоплатно передаватися громадянам України із земель державної чи комунальної власності. Проте законодавство точно визначає лише максимальні розміри земельних ділянок, які можуть надаватися для різних видів використання, тому при вирішенні цього питання у чиновників знову народжуються корупційні ідеї. У чому ж полягає протидія корупційним ризикам у такому випадку? Логічним є те, що причиною зменшення бажаної ділянки є відсутність необхідної площі, тому необхідно вимагати у чиновника певні докази, які обов'язково треба перевірити особисто. Якщо громадянин у цьому випадку став учасником ко-

рупційної схеми, то необхідно в судовому порядку наполягати на наданні максимальної великої площі в межах законодавства.

Згідно зі статтею 118 ЗК України [8] отримане від громадянина клопотання щодо надання земельної ділянки має бути розглянуте в місячний строк, і заявник повинен отримати дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення ділянки або мотивовану відмову. Підставами для відмови в наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку. Тобто якщо ділянка належить відповідній громаді і відсутня жодна з передбачених підстав для відмови, то надається дозвіл. А якщо щодо певної ділянки наданий дозвіл одній людині, то іншій особі на ту саму ділянку не може бути наданий дозвіл без попереднього вилучення ділянки. Отримавши дозвіл, громадянин замовляє суб'єкту господарювання, який має право на проведення відповідних робіт, виготовлення проекту. Замовлення оформлюється договором. З моменту його укладення строк складання документації з землеустрою згідно зі статтею 28 Закону «Про землеустрій» не повинен перевищувати шести місяців [9].

Якщо в місячний строк з дня реєстрації клопотання сільська рада не надала дозволу на розроблення проекту або мотивовану відмову, то заявник у місячний строк з дня закінчення зазначеного строку має право замовити його розроблення без надання такого дозволу, про що письмово повідомляє сільську раду. До письмового повідомлення додається договір на виконання робіт із землеустрою щодо відведення ділянки. Тож коли рада не реагує у визначеному порядку на клопотання, то застосовується описаний принцип «мовчазної згоди» [10].

Висновки і пропозиції. Стан державного управління земельними ресурсами

характеризується відсутністю цілісної, досконалої системи державного управління земельними ресурсами як території держави, як базисного природного об'єкта, як основного засобу виробництва. Крім того, неефективна система державного управління призводить до корупції в земельних відносинах, а супровід законодавчої протидії корупції в земельній сфері відсутній.

На нашу думку, ефективним інструментом запобігання та протидії корупційним ризикам у земельній сфері є правова обізнаність громадян та велике бажання реалізувати свої законні права та інтереси. Якщо українці стануть до боротьби з корупцією у повсякденному житті, то це буде доказом, що викорінення корупції починається на найнижчому рівні. Поки в Україні продовжується корупційна гра, українці вже сьогодні можуть втілити ідею бажаного майбутнього з меншою корупцією та більшою відповідальністю влади – якщо самі вирішать стати гідними змін, яких так прагнуть.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Земля і право: як уберегтися від корупції? – Київ : Ін-т громадян. суспільства, 2008. – 144 с.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
4. Корупція в Україні. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: отримання документів дозвільного характеру на будівництво та операції з землею // Звіт за результатами соціологічного дослідження. – Київ, 2008–2009. – С. 28.
5. U.S. «News and World Report», Des. 24, 1979. – р. 64.
6. Інформаційно-ресурсний центр «Реформування земельних відносин в Україні» / П. ван дер Молен, А. Туладар, Нідерланди. – Київ, 2010 р.
7. Корупційні ризики в діяльності державних службовців: Роз'яснення Мінюсту від 12.04.2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.
8. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.11.2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
9. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 року № 858-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
10. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави / Ю. Дмитрієв // Офіційно про податки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207>.
11. Глотов М. Проблеми безоплатного отримання землі та шляхи їх вирішення // Юридичний вісник України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cvu.com.ua/analytics/problemi-bezoplatnoho-otrimannya-zemli-ta-shlyakhi-kh-virishennya>.

Костенко И. В. Правовая осведомленность граждан как противодействие коррупционным рискам в сфере земельных отношений

Статья написана с целью правового просвещения граждан в сфере земельных отношений. Внимание акцентируется на противодействии гражданам коррупции со стороны чиновников в государственных и самоуправленческих органах.

Ключевые слова: государственное управление, предотвращение, земельные отношения, земельные ресурсы, земля, коррупция, противодействие, приватизация земельных участков, безвозмездная передача земельных участков.

Kostenko I. The legal awareness of citizens is the combating to the corruption risks in the area of land relations

This article was written for the purpose of legal education of citizens in the area of land relations with the main focus on the confrontation of corruption on the part of officials in state and local government bodies.

Key words: public administration, prevention, land relations, land, corruption, opposition to privatization of land, free transfer of land plots.