

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 9, 2012

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 351:332.2/3

О. В. Шкурпат,
аспірант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

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

In this article considered the current state of prevention and combating corruption in public land management as the main object of land relations.

Ключові слова: державне управління, запобігання, земельні відносини, земельні ресурси, земля, корупція, протидія.

Постановка проблеми. Сьогодні весь світ потерпає від фінансової кризи. Криза в Україні значно глобальніша, бо до світової фінансової та економічної кризи ще додаються внутрішня політична і владна криза, на фоні якої має місце явище корупції. В Україні не існує такої сфери життєдіяльності суспільства в якій не існувала б корупція. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, становленню і розвитку громадянського суспільства. Цим явищем пронизані всі суспільні відносини. Серед таких відносин, які заповнені корупцією є земельні відносини. Станом на сьогодні існує реальна невідповідність між величезними можливостями країни та умовами, в яких проживає населення. Відсутність перспективного прогнозування розвитку земельних відносин, невизначеність оптимального напрямку сільськогосподарського землекористування, застарілість матеріально-технічної бази, незавершеність питання соціального облаштування села та його інфраструктури є тільки деякими аспектами на які негативно впливає корупція.

Існуюча система органів державної влади та місцевого самоврядування, які беруть участь у прийнятті рішень, що 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, яке потребує невідкладного розв'язання оскільки воно загрожує національній продовольчій і екологічній безпеці, перешкоджає економічному розвитку та соціальному прогресові нашої країни.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Питаннями розвитку і функціонування земельних відносин в Україні займалися такі відомі вітчизняні вчені як: В.І. Бондаренко, В.П. Горбулін, В.В. Жмуцький, А.Г. Мартин, А.М. Мірошніченко, Л.Я. Новаковський, І.А. Пашков, О.Д. Рябенко, П.Т. Саблук, О.П. Світличний, В.І. Семчик, А.М. Третяк, М.В. Шульга, В.В. Юрчишин, А.Д. Юрченко та багато інших.

Питання ефективного запобігання та протидії корупції, реалізації антикорупційної політики, співпраці громадянського суспільства та влади у протидії корупції досліджували такі вітчизняні дослідники, як В.Ф. Мартиненко, А.М. Михненко, Е.М. Макаренко, С.О. Кравченко, О.В. Соснін, Ю.Г. Кальниць, Є. Невмержицький та багато інших.

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

Мета статті. Здійснити аналіз стану державного управління земельними ресурсами, як основного об'єкта земельних відносин. Виявити проблеми та запропонувати шляхи їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Державне управління земельними ресурсами - багатогранна організуюча діяльність держави, яка здійснюється на основі та відповідно до чинного земельного законодавства через практичну діяльність її органів виконавчої влади. Управлінська діяльність органів виконавчої влади полягає у: діяльності щодо виконання законів; діяльності з використання владних повноважень, наданих органу виконавчої влади чи посадовій особі (розпорядництво). Організовуючи виконання законів, суб'єкти управління розпоряджаються - видають владні акти управління, які набувають форми правових актів та є предметом дослідження як правової науки, так і науки управління [17, с. 13]. Земельні ресурси є основним об'єктом земельних відносин, як різновиду суспільних. В свою чергу земельні відносини - це суспільні відносини щодо володіння, користування і 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 розглядатись як земля куля, основний просторово-операційний і територіальний базис проживання людини і суспільства, природний ресурс і основа екосистеми, частина території на яку поширюється суверенітет держави, нерухоме майно, універсальний засіб виробництва продукції тваринницького та рослинницького походження у сільському господарстві, джерело сировини у видобувній галузі тощо.

Земля є предметом інтересу всіх, без винятку, категорій, груп і прошарків населення; це складний вузол загальнонаціональних, групових (відомчих, територіальних) та індивідуальних (приватних) претензій. Звідси, відносини у сфері освоєння та використання земельного фонду мають загальний, універсальний, багатосуб'єктний, багатомірний і багаторівневий характер [2, с. 45].

Характерними рисами землі, як природного ресурсу є її незамінність, обмеженість у просторі, локальність за місцем розташування і нерухомість. Земля стає предметом земельних відносин у зв'язку з привласненням її продуктів і використанням її корисних властивостей. При цьому вона залишається неподільним об'єктом природи.

Обмеженість землі визначається її природним походженням. Вона дана людству в розмірі поверхні нашої планети. Її не можна зменшити або збільшити. Люди змушені користуватися тією об'єктивно даною їм територією визначеною природою. Особливо це стосується її унікальної частини - родючого шару, розміри якого від халятного і марнотратного з ним поводження можуть скорочуватись, що нерідко і відбувається в дійсності. У зв'язку з цим перед людством постає завдання раціонального використання земельної території і необхідного нормування земельних ділянок, які суспільство передає окремим власникам, користувачам, орендаторам [2, с. 44]. Дбаючи про успішне майбутнє країни і її сталий розвиток, держава має проводити розумну та збалансовану політику щодо ефективного регулювання земельних відносин, забезпечувати належний перерозподіл земель як основного національного багатства, забезпечувати їх раціональне використання та охорону. Важливим завданням щодо активізації економічної активності й розвитку бізнесу в країні є створення умов для якомога повнішого і безперешкодного забезпечення господарюючих суб'єктів земельними ділянками відповідного цільового призначення з метою реалізації інвестиційних проектів, збільшення виробничих потужностей, розвитку транспортної інфраструктури тощо. Земля є основним ресурсом людського розвитку в сільській місцевості, але що функцію вона виконуватиме лише за умови консолідації сільськогосподарського землекористування, відтворенні соціальної, культурної, економічної інфраструктури та утворення ефективних агроформувань європейського типу [1, с. 5].

Сьогодні в Україні сфера земельних відносин перебуває в стадії пасивного реформування, при якому рівень життя селянина, соціальне і економічне становище українського суспільства знаходиться на тому ж самому вкрай незадовільному рівні. На тлі перманентних криз, які відбуваються в економічному, політичному і соціальному житті нашої держави, в Україні ще й досі немає єдиного погляду науковців, практиків та державних діячів на проведення та шляхи завершення земельної реформи в державі. Невипадково, що різні погляди до цього часу не сформували державну політику у галузі земельних відносин. Відсутність комплексного підходу до вирішення проблемних питань земельної реформи, пов'язана з тим, що в сучасних умовах, держава майже не впливає на спосіб

Дею інші рекомендації, які є першочерговими заходами у протидії корупції в земельній сфері надала робоча група «Перспективи співробітництва України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки» щодо протидії корупції в сфері земельних відносин, до складу якої увійшло 97 вчених, науковців, державних діячів та високо посадовців: завершення проведення інвентаризації земель та встановлення меж адміністративно-територіальних утворень; запровадження прозорого механізму реалізації земельних ділянок шляхом проведення тендерів (аукціонів); посилення контролю за законністю виділення земельних ділянок та сплатою земельного податку і орендних платежів; завершення формування автоматизованої системи земельного кадастру та створення електронного земельного кадастру; вирішення питання щодо виділення коштів органам місцевого самоврядування, особливо населених пунктів, які віднесені до курортних, для розроблення проектів установа меж, режиму округів і зон санітарної охорони та перенесення їх на місцевість; ужиття органам державної виконавчої служби дієвих заходів до примусового стягнення штрафів за постановами органів земельних ресурсів, а також звільнення захоплених земельних ділянок та знесення самовільно збудованих споруд за рішеннями судових органів; посилення на державному рівні роботи над формуванням вкрай негативного та неприйняттого ставлення суспільства до явища корупції; ведення екологічного моніторингу та контролю за ефективністю використання земельних ресурсів.

Аналізуючи запропоновані завдання, ми впевнені, що вони були запропоновані і раніше іншими науковцями, з метою удосконалення державного управління земельними ресурсами. В останні роки ми досить часто спостерігаємо проведення публічних, комунікативних заходів, зборів публічного характеру в центральних органах виконавчої влади, в наукових установах (круглі столи, семінари, конференції, тощо), метою яких є протидія корупції. На нашу думку більшість таких заходів є недосконалими, неефективними, в контексті їхнього практичного застосування, тому що містять в собі фрагментарний, поверхневий підхід, приймаються на макроекономічному рівні, а рівень корупції, її існування від цього не зменшується, а навпаки. Так наприклад вперше в історії діяльності Державного агентства земельних ресурсів України було затверджено наказ «Про затвердження Плану заходів щодо запобігання і протидії корупції у центральному апараті Державного агентства земельних ресурсів України та територіальних органах земельних ресурсів на 2012 рік» від 14.02.2012 року № 60, але така важлива складова як інформація про номер гарячої телефонної лінії відомств, за допомогою якого можна було б приймати факти про корупційні діяння, рекомендації, зауваження, пропозиції стосовно тих чи інших питань пов'язаних із землею сферою – не вказано. При відсутності такої складової, запобігання та протидія корупції в сфері земельних відносин заздалегідь приречена на провал.

Основним і найважливішим у протидії, запобіганні, викориненні корупції, є вивчення та дослідження її сутності існування, тобто природи при якій вона функціонує. З цього приводу важливі погляди професора Мартиненка В. Ф., який наголошує на тому, що у суспільстві поки що не сформоване об'єктивне та адекватне, цілісне відображення природи (законодавчо-нормативної, організаційної, соціальної, фінансової, управлінської, духовно-моральної) корупції та рушійних сил доброчесності в органах державної влади. Методологія дослідження природи корупції потребує конкретизації не тільки того, що заважає, а, в першу чергу, того, що забезпечує нормальне функціонування суспільства, придатного для проживання не більшості, а усіх громадян. Це потребує цілісного, причинно-наслідкового макроекономічного аналізу суспільного розвитку, в якому дослідження рушійних сил має бути системоутворюючим інструментом побудови формування механізмів ефективної влади у громадянському суспільстві [11, с. 97]. Дослідження рушійних сил на системному рівні в Україні зумовлює необхідність дослідження природи корупції, аналіз якої є провідним у пізнанні закономірностей державного управління суспільним розвитком, для чого необхідно дати характеристику її родових ознак, які мають бути достатніми для розкриття змісту та причинно-наслідкових особливостей її походження. Розкриття природи будь-яких суспільних явищ, в тому числі корупції зумовлює необхідність аналізу суперечностей суспільного розвитку. Пізнання суперечностей на етапі наукового осмислення рушійних сил суспільного розвитку пов'язане із необхідністю комплексного, об'ємного аналізу корупції як суспільного явища, яка безумовно є негативним синергетичним результатом становлення і розвитку рушійних сил нового способу господарювання.

Корупція є раковою пухлиною суспільного розвитку, яка його гальмує та руйнує, що потрібно визнати на усіх рівнях господарювання: макро-, мезо- та на рівні громадянина. В основі рушійних сил суспільного розвитку лежать об'єктивні суперечності, які можуть мати позитивний, утворючий та негативний, руйнуючий характер. Позитивний характер рушійних сил діє за схемою: суперечності - ризики – механізми – управлінні ризиками – нові (менші суперечності). Явище корупції є наслідком функціонування негативного характеру рушійних сил, який діє за іншою схемою: суперечності – ризики – проблеми – кризи – антагонізми – соціальні революції – нові (ще складніші суперечності) [11, с. 99]. З огляду на другий характер рушійних сил і його продукту корупції, помітно, що при такому відношенні суспільства і держави, до цього явища, останнє може трансформуватись у більш катастрофічний для нашої країни стан, який повністю роз'їсть державний механізм, понесе в собі справжню революцію, розпалить якої вже давно існують в нашому демократичному суспільстві.

Висновки. Проведений аналіз матеріалу, дає підстави для таких висновків. Стан державного управління земельними ресурсами, як основного об'єкту земельних відносин, характеризується такими параметрами:

1. Відсутністю цілісної, досконалої системи державного управління земельними ресурсами, як території держави, як базисного природного об'єкту, як основного засобу виробництва.
2. Природою існуючої корупції в сфері земельних відносин є неефективна система державного управління в ній.
3. Законодавчо-нормативний супровід протидії корупції в земельній сфері відсутній.
4. Ефективним інструментом запобігання та протидії корупції в сфері земельних відносин є формування мотиваційних механізмів на державному рівні, мотиваційних механізмів праці державних службовців, що передбачає необхідність утворення нової системи державного управління цією сферою.

Перспективи подальших розвідок. Знаходять своє відображення у дослідженні шляхів протидії корупції в сфері земельних відносин відповідно до окремої категорії земель та у розкритті змісту мотиваційних механізмів державних службовців та контролю зі сторони громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Регулювання ринку земель в Україні: наукова монографія / А.Г. Мартин. - К. : 2011, - 252 с.
2. Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин. Монографія / За ред. В.І. Семчика – К. : Видавництво «Видавничий дім «УКРПОЛ», 2009. – 248с.
3. Земельний кодекс України N 2768-III від 25.11.01. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
4. Світличний О.П. Здійснення та шляхи завершення земельної реформи / О.П. Світличний // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України Серія: Право2011 — Вип. 157 частина 1
5. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 07.04.11. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/print1336137675344036>
6. Україна серед "лузерів" в рейтингу сприйняття корупції. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2011/12/1/6803417/>
7. Бондаренко В.І. Земельне питання: позитиви і негативи / В.І. Бондаренко // Науковий вісник ЛНАУ— 5 (2009).
8. Запобігання та протидія корупції: навчальний посібник / за ред. проф. Михненко А.М. // А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров, С.О. Кравченко та ін. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : НАДУ, - 2011. – 464 с.
9. Жмуцький В.В. Земельна реформа в Україні: стан і перспективи / Жмуцький В.В. // Тези виступів учасників круглого столу «Яка земельна реформа потрібна Україні? Ідеологія та протиріччя другого етапу» 7 .11.2011 Інформаційне агентство Укрінформ.
10. Н. Гоцуенко. Хабар як спосіб одержати землю «Дзеркало тижня. Україна» №3, від 27.01. 2012. Режим доступу: http://dt.ua/LAW/habar_yak_sposib_oderzhati_zemlyu-96388.htm
11. Запобігання та протидія корупції: навчальний посібник / за ред. проф. Михненко А.М. // А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров, С.О. Кравченко та ін. – 3-е вид., доп. і перероб. – К. : НАДУ, - 2012. – 529 с.
12. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007 – 2009, 2011. Звіт за результатами соціологічних досліджень. – Київ, 2011. – 47с.
13. Корупція в Україні. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: отримання документів дозволяючого характеру на будівництво та операції з землею. Звіт за результатами соціологічного дослідження. – Київ, 2008-2009. – 28 с.
14. Інформаційно-ресурсний центр «Регулювання земельних відносин в Україні», Корупція і управління земельними ресурсами / Paul VANDERMOLLEN та Arbind TULADHAR, Нідерланди. – Київ, 2010 р.
15. Матеріали 3 –го сесійного засідання робочої групи Національного Конвенту України та ЄС «Перспективи співробітництва України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки» «Актуальні питання протидії корупції в сфері земельних відносин». Національний інститут стратегічних досліджень, Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики. Український незалежний центр політичних досліджень. за підтримки Словацького фонду розвитку (SlovakAid). – 14. 09. 2011
16. Стан боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні за 2011 рік : [Міжвідомчий науково-дослідний центр боротьби з організованою злочинністю]. – К. : - 2012. – 70 с.
17. 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.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"