

ПРИНЦИП ЕКСТЕРИТОРІАЛЬНОСТІ ПОГОДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ ЗЕМЛЕУСТРОЮ, ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

В статті на базі аналізу корупційних ризиків, що виникають у сфері земельних відносин, розглядається один з корупційних ризиків, що виникає під час погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність чи оренду. Розглянуто заходи, що спільно вживаються Урядом України, Міністерством аграрної політики України та Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру для його усунення та результати запровадження пілотного проекту погодження проектів землеустрою за принципом екстериторіальності.

Ключові слова: *пілотний проект; Держгеокадастр; проект землеустрою; корупція; корупційні ризики; корупційні правопорушення; земельні відносини; посадова особа.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. У кожній сфері суспільного життя є проблеми, але проблема корупції є спільною. Земельним кодексом України визначено, що земля – національне багатство [3]. Прийняття Верховною Радою УРСР в 1990 році постанови «Про земельні реформи» [11] та Земельного кодексу Української РСР [4] надало право фізичним та юридичним особам право власності на землю.

В подальшому недосконалість земельного законодавства дала змогу посадовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування заробляти гроші та збагачуватися за рахунок надання дозволів на приватизацію або оренду землі. Все це спричинило високий рівень корупції в земельній сфері та зробило її однією з найбільш корумпованих сфер. Корупція у земельній сфері становить велику загрозу демократії країни, а також принципу верховенства права і є загальнонаціональною проблемою, а отже питання знищення корупції в сфері земельних відносин необхідно віднести до першочергових загальнодержавних завдань, яке потребує негайного розв'язання саме через те, що воно перешкоджає економічному розвитку та соціальному прогресові нашої країни.

Все це вимагає створення необхідних умов для зміцнення в Україні законності у сфері земельних відносин, а також обумовило необхідність пошуку нових і вдосконалення існуючих засобів для її забезпечення.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням розв'язання проблеми корупції у сфері земельних відносин досліджували такі вітчизняні дослідники, як

П. Гега [2], Є. Невмержицький [7], О. Поліщук [9], В. Пустовіт [12] та багато інших.

Формулювання цілей статті. Метою статті є проаналізувати корупційні ризики при оформленні земельних ділянок у власність чи оренду, та надати оцінку принципу екстериторіальності при погодженні проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, як механізму запобігання корупції у сфері земельних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. 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.

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 форму-

вання мотиваційних механізмів на державному рівні, мотиваційних механізмів праці державних службовців, що передбачає необхідність утворення нової системи державного управління цією сферою [13].

Перелік корупційних ризиків у діяльності Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру визначено антикорупційною програмою на 2017 рік. За результатами оцінки з високою пріоритетністю корупційного ризику визнані наступні ризики:

- під час погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність чи оренду;
- висока пріоритетність корупційного ризику проявляється в наявності дискреційних повноважень у сфері ведення Державного земельного кадастру при наданні адміністративних послуг під час здійснення процедури державної реєстрації земельної ділянки;
- наявність дискреційних повноважень у сфері землеустрою при проведенні експертизи земельно-порядкової документації;
- зосередження повноважень щодо розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності та здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності в одному органі виконавчої влади, а саме Держгеокадастрі [6].

Давайте більш детально розглянемо лише один з наведених корупційних ризиків, а саме під час погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність чи оренду, а також заходи для його усунення вжиті Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Одним із етапів передачі земельної ділянки у власність чи оренду фізичній особі (громадянину України) чи юридичній особі є розроблення проекту землеустрою, а також його погодження територіальним органом Держгеокадастру за місцем її розташування. Саме безпосереднє спілкування розробника земельно-порядкової документації з посадовою особою, яка буде здійснювати, а може вже здійснила її погодження, провокувало високі корупційні ризики.

На цьому етапі і виникає можливість вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, а саме вимагання посадовою особою хабара чи іншої неправомірної вигоди за:

- позитивний висновок на проект землеустрою;
- першочерговий розгляд проектів землеустрою (в іншому випадку такі проекти землеустрою тривалий час залишались без розгляду чи отримували негативний висновок з необґрунтованими зауваженнями).

Відповідно до визначених корупційних ризиків Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру були розроблені механізми з запобігання і протидії корупції в центральному апараті та територіальних органах Держгеокадастру.

Для запобігання вчиненню корупційних правопорушень під час погодження територіальними органами Держгеокадастру проектів землеустрою, а саме вимагання посадовими особами хабара чи іншої неправомірної вигоди за швидкий та позитивний розгляд проектів землеустрою, Постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 року № 580

«Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру» з 01 жовтня 2016 року запроваджено принцип екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок державної власності та затверджено Тимчасовий порядок взаємодії між територіальними органами Держгеокадастру на період реалізації пілотного проекту (далі – Порядок).

Згідно вищезазначеного Порядку для погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки розробникам документації із землеустрою (юридичним особам, або фізичним особам – підприємцям) необхідно подати до територіального органу Держгеокадастру за місцем розташування земельної ділянки один із екземплярів проекту (оригінал) у паперовому вигляді та на електронному носії. Поданий проект в електронному вигляді засвідчується електронним цифровим підписом розробника, цим самим відбувається підтвердження його відповідності оригіналу проекту у паперовому вигляді [10].

Територіальний орган Держгеокадастру нижчого рівня реєструє подані документи в системі електронного документообігу з обов'язковим нанесенням штрих-коду.

Система електронного документообігу за принципом випадковості вибирає будь-який районний чи обласний територіальний орган Держгеокадастру, який здійснюватиме розгляд проекту землеустрою, що зводить нанівець можливість домовитись з експертом щодо надання позитивного висновку на проект землеустрою.

Експертами державної експертизи здійснюються розгляд проектів землеустрою у порядку черговості їх надходження відповідно до вимог, установлених Земельним кодексом України, а отже надання переваг певним особам чи організаціям для прискорення процесу розгляду є неможливим.

Загалом, у 2016 році за принципом екстериторіальності було розглянуто 1442 проекти, у 2017 році – 3652. За 5 місяців з початку запровадження пілотного проекту (з 03.10.2016 по 31.01.2017) на погодження надійшло 34802 проекти землеустрою, з них 2474 – погоджено, 12328 – повернуто на доопрацювання [8].

Для більшої прозорості процедури погодження проектів землеустрою, ще одним кроком з запобігання корупції в системі органів Держгеокадастру є те, що розробник документації може у будь-який час, маючи реєстраційні атрибути, які повинні бути зазначені на копії їх опису, перевірити стан погодження проекту землеустрою за допомогою офіційного веб-сайту Держгеокадастру [1].

Отже, з усього вище сказаного можна зробити висновки, що принцип екстериторіальності при погодженні земельно-порядкової документації є дієвим механізмом запобігання корупції у земельній сфері, та допомагає уникнути:

- 1) безпосереднього контакту між розробниками земельно-порядкової документації та посадовими особами органів Держгеокадастру;

2) наданню переваг певним фізичним або юридичним особам;

3) безпідставним, необґрунтованим відмовам у погодженні документації через відсутність «фінансового стимулу»;

4) погодженні проектів землеустрою, що не відповідають вимогам земельного законодавства за хабар чи іншу неправомірну вигоду;

5) конфлікту інтересів.

Висновки. Розглянутий механізм запобігання корупції у сфері земельних відносин дозволяє зробити висновок, що із введенням в дію пілотного проекту погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок за принципом екстериторіальності, Уряд намагається уникнути будь-якої можливості отримання посадовими особами територіальних органів Держгеокадастру неправомірної вигоди при затвердженні землепорядної документації. За півроку

принцип екстериторіальності проявив себе як один з дієвих механізм боротьби з корупцією у земельній сфері. Завдяки йому проекти землеустрою розглядаються вчасно, об'єктивно з дотриманням єдиних вимог для їх погодження.

Необхідно зазначити, що крім антикорупційного ефекту, реформа у земельній сфері сприятиме і підвищенню рівня кваліфікації спеціалістів, адже погодження таких проектів відбувається лише тими працівниками, які відповідають критеріям, установленим Законом України «Про державну експертизу землепорядної документації» та склали відповідний кваліфікаційний іспит. Земля – це сила народу та могутність нашої держави, тому тільки її раціональне використання та повне знищення корупції призведе до процвітання України як аграрної держави та допоможе уникнути знищенню села.

Список використаних джерел

1. Відкритість та прозорість – ефективні кроки на шляху подолання корупції у сфері земельних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kyiv.land.gov.ua/info/vidkrytist-ta-prozorst-efektyvni-kroky-na-shliakhu-podolannia-koruptsii-u-sferi-zemelnykh-vidnosyn/>.
2. Гега П. Т. Реалії протидії корупції в Україні [Текст] / П. Т. Гега // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журн. / Рада нац. безпеки і оборони України, Міжвід. наук.-дослід. центр з проблем боротьби з орг. злочинністю. – Київ : Міжвід. наук.-дослід. центр з проблеми боротьби з орг. злочинністю, 2014. – 2014 № 2 (33). – С. 40–44.
3. Земельний кодекс України № 2768-III від 25.11.01 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Земельний кодекс України від 18 груд. 1990 р. № 561-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.
5. Мартин А. Г. Підходи до вдосконалення державного регулювання землеустрою та оцінки землі в Україні / А. Г. Мартин // Землеустрій і кадастр. – 2012. – № 3. – С. 3–13.
6. Наказ Держгеокадастру «Про затвердження антикорупційної програми Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру на 2017 рік» від 28.02.2017 № 72 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-28-02-2017-72-pro-zatverdzhennia-antykoruptsiinoi-prohramy-derzhavnoi-sluzhby-ukrainy-z-pytan-heodezii-kartografii-ta-kadastru-na-2017-rik/>.
7. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
8. Оцінка ефективності запровадження пілотного проекту екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/info/otsinka-efektyvnosti-zaprovadzhennia-pilotnoho-proektu-eksterytorialnosti-pohodzhennia-proektiv-zemleustroi-shchodo-vidvedennia-zemelnoi-dilianky/>.
9. Поліщук О. Г. Окремі проблеми правового регулювання набуття земельних ділянок комунальної власності у користування на конкурентних засадах // О. Г. Поліщук // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3–2. – С. 178–181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pap.in.ua/3-2_2013/6/Polishcuk%20O.%20H..pdf.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 31.08.2016 № 580 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.golovbukh.ua/regulations/8451/487682/>.
11. Постанова ВР УРСР «Про земельну реформу» № 563-XII від 18 груд. 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
12. Пустовіт В. А. Посадова злочинність у сфері земельних відносин: пошук шляхів протидії [Текст] / Пустовіт Валерій Аркадійович // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журн. / Рада нац. безпеки і оборони України, Міжвідом. наук.-дослід. центр з проблем боротьби з організов. злочинністю. – Київ, 2013. – 2013 № 1 (29). – С. 137–143.
13. Шкурпат О. В. Запобігання та протидія корупції в сфері земельних відносин / О. В. Шкурпат. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_9_15.

И. О. Филатова,

Черноморский национальный университет им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина

ПРИНЦИП ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНОСТИ СОГЛАСОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА, КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье на базе анализа коррупционных рисков которые возникают в сфере земельных отношений, рассматривается один из коррупционных рисков, которых возникает вовремя согласования проектов землеустройства при отведении земельных участков в собственность или аренду. Рассмотрены действия, которые

внедряються спільно Правительством України, Міністерством аграрної політики України і Государственной службой по вопросам геодезии, картографии и кадастра для его устранения и результаты ввода пилотного проекта согласования проектов землеустройства по принципу екстерриториальності.

Ключевые слова: пилотний проект; Держгеокадастр; проект землеустройства; корупція; корупційні ризики; корупційні правонарушення; земельні відносини; посадова особа.

I. Filatova,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

**THE PRINCIPLE OF THE EXTRATERRITORIALITY OF THE COORDINATION
OF LAND MANAGEMENT PROJECTS, AS ONE OF THE MECHANISMS FOR PREVENTING
AND COMBATING CORRUPTION IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS**

The article is based on analysis of corruption risks that arise in the sphere of land relations, is considered one of the corruption risks that arise during the approval of land management projects on land allocation the ownership or lease. The article is based on analysis of corruption risks that arise in the sphere of land relations, is considered one of the corruption risks that arise during the approval of land management projects on land allocation the ownership or lease. Considers the measures taken jointly by the Government of Ukraine, Ministry of Agrarian Policy of Ukraine and the State Office for Surveying, Mapping and Cadastre for his removal and the results of the implementation of the pilot project approval land management projects on the principle of extraterritoriality.

Key words: pilot project Derzhheokadastr project land; corruption; corruption risks; corruption4 land relations officer.

Рецензенти: *Сорока С. В.*, д-р наук з держ. упр., доцент;
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)
Габро І. В., канд. політ. наук, доцент.
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Філатова І. О., 2017

Дата надходження статті до редколегії 10.09.17