

УДК:35

Шкуропат О.В.,

аспірант кафедри управління суспільним розвитком
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ЕФЕКТИВНІСТЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Анотація. У статті розглянуто рівень ефективності і результативності антикорупційної політики в сфері земельних відносин, проаналізовано пропозиції, рекомендації та заходи запобігання та протидії корупції.

Ключові слова: антикорупційна політика, державне управління, ефективність, земельні відносини, корупція, результативність.

Аннотация. В статье рассмотрен уровень эффективности и результативности антикоррупционной политики в сфере земельных отношений, проанализированы предложения, рекомендации и меры предотвращения и противодействия коррупции.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, государственное управление, эффективность, земельные отношения, коррупция, результативность.

Annotation. The article reviews the level of efficiency and effectiveness of anti-corruption policies in land relations area, analysis of proposals, recommendations, and action against corruption.

Key words: anti-corruption policy, public administration, efficiency, land relations, corruption, effectiveness.

Постановка проблеми. В 2013 році Україна продовжує реалізовувати антикорупційну політику. В контексті здійснення антикорупційної політики, науковці для розуміння сутності корупції, досліджують її у кримінальному, адміністративному, соціальному, політичному вимірах, здійснюючи при цьому лінійний підхід, не розглядаючи корупцію як системне явище, яке охопило сферу державного управління, громадянське суспільство, політику, економіку, внутрішню та зовнішню сфери діяльності України. Проблема полягає у тому, що ефективність антикорупційної політики безумовно залежить від рівня дієвості прийнятих законів та реальної боротьби (кримінальних санкцій) проти корупціонерів, але спиратися тільки на ці заходи – значить діяти наздоганяючими методами локально, вибірково, фрагментарно, а в кінцевому результаті – неефективно. Поза увагою залишаються мотиваційні засади існування корупції, які зводять нанівець антикорупційну політику держави, зокрема в сфері земельних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вчених які досліджують корупцію, її форми, механізми протидії і запобігання слід відзначити В. Журавського, В. Ф. Мартиненка, М. Михальченка, А. Михненка, М. Мельника, Є. Невмержицького, М. Камлика, Г. Шведову, Ю. Сапелкіна. Серед науковців, які досліджують антикорупційну політику відмітимо Д. Заброду, А. Сафоненка. Останнім часом у наукових

дослідженнях недостатньо уваги приділено рівню ефективності антикорупційної політики держави в цілому, в тому числі і в сфері земельних відносин.

Мета статті. Здійснити аналіз рівня ефективності і результативності антикорупційної політики в сфері земельних відносин. Для реалізації даної мети слід виконати такі завдання: дослідити звіти щодо протидії і запобігання корупції центральних органів виконавчої влади; здійснити системний аналіз головного підзаконного нормативно-правового акту у сфері антикорупційної політики - Державні програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки; на системному рівні вивчити рекомендації, пропозиції запобігання та боротьби проти корупції щодо ефективності їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Ефективність антикорупційної політики в сфері земельних відносин, як складової цілісної антикорупційної політики держави, залежить від ступеня ефективності державного управління.

Як відмічено в Енциклопедії з державного управління, ефективність державного управління це досягнення поставленої соціальної мети в результаті діяльності органу влади чи структурного підрозділу чи окремого управління за максимально можливою економії суспільної праці. Ця ефективність включає мету, засоби, процес і результат реалізації функцій управлінської підсистеми, що були спрямовані на розв'язання завдань із досягнення бажаного суспільно корисного результату. Ефективність як одна з фундаментальних категорій теорії державного управління відображає закономірності, властиві будь-якому виду діяльності [3, с. 158].

Ефективність державного управління прямо залежить від уміння застосовувати принципи та методи управління в процесі досягнення інституціями поставленої соціальної мети, будувати діяльність на паритетних засадах з урахуванням сукупності об'єктивних та суб'єктивних чинників: наукової організації всіх сфер суспільного життя; доцільності та економічності використання ресурсів; політичної стабільності; матеріальних, соціально-політичних, організаційно-правових, психологічних, етичних факторів тощо [3, с.159].

Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності державного управління: загальну соціальну ефективність державного управління; ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб [2, с. 152-153].

Антикорупційну політику у сфері земельних відносин можна співставити з ефективністю організації і функціонування суб'єктів державного управління та із ефективністю діяльності управлінських органів і посадових осіб, оскільки відповідно до статті 5 Закону України

«Про засади запобігання і протидії корупції» саме органи державної, місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування є суб'єктами, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції [14].

Аналіз ефективності реалізації законодавства у сфері запобігання та боротьби проти корупції, враховуючи, що корупція – системне явище, зумовлює необхідність розробки відповідної методики оцінки ефективності антикорупційної боротьби, що потребує розробки критеріїв, показників, міри оцінки ефективності[4, с.97-122].

Критеріями оцінки ефективності запобігання і боротьби проти корупції як системного явища мають бути соціальні, правові, інформаційні, комунікаційні, організаційні, інституційні, фінансові, моральні, духовні, техніко-технологічні, політичні, геополітичні, економічні.

Кожен критерій має безліч показників. Наприклад, соціальний критерій має показники: рівень добробуту громадянина; рівень солідарності суспільства з корупцією; рівень згуртованості представників суспільства у попередженні, запобіганні та протидії корупції; рівень реалізації соціальних гарантій; рівень дотримання найвищих людських соціальних цінностей – життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканості, безпеки і т.ін.

Правовий критерій має такі показники: забезпечення прав і свобод людини і громадянина; ступінь дотримання органами державної влади, місцевого самоврядування, бізнес структурами, громадянами Конституції України; рівень застосування до корупціонерів кримінального та адміністративного судочинства; рівень реалізації обвинувальних вироків стосовно корупціонерів; рівень вибіркової притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності; ступінь виконання загальнодержавних антикорупційних заходів і т.ін.

Інформаційний критерій має показники: рівень впровадження інформаційно-комунікаційних технологій; рівень забезпечення прав людини і громадянина на інформацію; ступінь контролю органами державної влади над інформацією; рівень розвитку інформаційного суспільства; швидкість розповсюдження інформації, ступінь прозорості інформації, доступність до інформації громадян і т.ін.

Комунікаційний критерій має показники: рівень розвитку ділової комунікації в антикорупційній сфері; рівень дієвості комунікаційної антикорупційної мережі; рівень комунікації між представниками влади, політичних сил, бізнесових структур з суспільством у антикорупційній діяльності і т.ін.

Організаційний критерій має показники: рівень бюрократизованості ведення бізнесу; рівень забезпечення надання органами державної влади адміністративних послуг населенню; рівень самоорганізації суспільства у виявленні, попередженні і протидії корупційних злочинів і т.ін.

Інституційний критерій має показники: рівень інституціонального забезпечення антикорупційної політики політичними інститутами; рівень інституціонального забезпечення антикорупційної політики соціальними інститутами; рівень демократизації суспільства і т. ін.

Фінансовий критерій має показники: розмір фінансового забезпечення суб'єктів антикорупційної політики; вплив антикорупційної діяльності на фінансову політику; рівень фінансової стабільності корупціонерів і т. ін.

Моральний критерій має показники: рівень доброчесності представників держави, бізнесу, громадянського суспільства; рівень взаємодопомоги, цілеспрямованості, відповідальності, патріотизму, гуманізму суб'єктів антикорупційної політики; рівень справедливості у запобіганні та протидії корупції і т. ін.

Духовний критерій має показники: рівень щастя членів суспільства; рівень милосердя членів суспільства; рівень благополуччя членів суспільства; рівень культурного розвитку членів суспільства і т. ін.

Техніко-технологічний критерій має показники: рівень технологічного забезпечення інформаційно-комунікаційних процесів у антикорупційній діяльності; рівень технологічного забезпечення відкритості, доступності, прозорості і достовірності інформації про антикорупційну діяльність і т. ін.

Політичний критерій має показники: рівень активності політичних інститутів у попередженні, запобіганні і протидії корупції; рівень впливу громадян на формування владних інституцій; рівень компетентності адміністративно-управлінського апарату у антикорупційній діяльності і т. ін.

Геополітичний критерій має показники: місце України у світі по рівню якості життя; місце України в світі по рівню корупції; місце України у світі по якості державного управління; місце України у світі по рівню демократії і т.

Кожен показник має свою міру. Міра - це кількісна характеристика показника. Вона може бути абсолютна (кількість корупційних злочинів у тій чи іншій державі) та відносна (корупційний рейтинг України у світі). Кількісна характеристика показника має таку міру: максимум, мінімум, норма, факт [15, с. 253-255].

У контексті даної методики здійснимо аналіз ефективності антикорупційних заходів, в тому числі в сфері земельних відносин в Україні в останні роки.

При аналізі статистичних даних звіту Міністерства Юстиції починаючи із 2011 року, можна стверджувати що боротьба із корупцією відбувається перманентно, наздоганяючими методами. Але чи є вона ефективною і результативною? На це питання ми надамо відповідь нижче.

За результатами проведеної організаційної роботи наздоганяючими методами органами прокуратури в 2011 році досуду з обвинувачуваними висновками направлено 2046 кримінальних справ, з яких майже половина

– за фактами хабарництва. До кримінальної відповідальності притягнуто більше 2,3 тис. осіб [5, с. 2-3].

Органами внутрішніх справ у 2011 році виявлено 16 тис. службових злочинів, у тому числі 2875 фактів хабарництва (з них на суму понад 10 тис грн – 375, понад 30 тис. грн – 190, понад 100 тис. грн – 126), учинених службовими особами органів влади та управління (702), працівниками контролюючих органів (874) і судьями (20) [5, с.4]

За результатами боротьби з корупцією у судовій гілці влади припинено діяльність трьох організованих груп, члени яких за участю заступника голови суду займалися шахрайством у сфері приватизації нерухомого майна та земельних ділянок [5, с. 5].

Усього у сфері земельних відносин викрито вісім організованих груп, учасники яких з використанням корумпованих зв'язків у судових та правоохоронних органах, підрозділах Держкомзему, місцевих органах влади і серед приватних нотаріусів займалися шахрайським заволодінням та зловживанням із земельними ділянками, відчуженням земель державної власності, а також хабарництвом при виділенні земельних ділянок у прибережній зоні [5, с.5]

У Дніпропетровській області викрито 3 учасники злочинної групи з корумпованими зв'язками у складі службових осіб сільради та районного відділу Держкомзему, які незаконно відчужили земельні ділянки, що належать до Державного земельного фонду, загальною площею 2,7 (га), які повернуто в державну власність.

Загалом установлено незаконні оборудки із земельними ресурсами площею 25,4 тис. (га), сума матеріальних збитків склала 507,8 млн грн, з яких відшкодовано 330,9 млн. грн., у тому числі накладено арешт на землю вартістю 137,9 млн. грн. Із незаконного обігу вилучено земельні ділянки площею 4,8 млн(га) [5, с. 6].

Минулого року на правову експертизу в Міністерство юстиції надійшло 1575 проектів нормативно-правових актів. У 216 з них були виявлені норми, які містили корупційні ризики. Більшість таких норм були виявлені у проектах актів у сфері земельного, цивільного та фінансового законодавства [5, с. 11].

За результатами діяльності у 2012 році спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення у сфері земельних відносин за 2012 рік притягнуто 51 особу [6, с. 5]

Згідно з даними Звіту Генеральної прокуратури про стан законності в державі за 2012 рік, у 2012 році слідчими підрозділами правоохоронних органів до суду було направлено 1 887 кримінальних справ(у 2011 році – 2 127 справ) щодо 2 315 обвинувачених, які вчинили 2 781 корупційний злочин. Половина закінчених провадженням справ стосувалась одержання хабарів. За інформацією Генеральної прокуратури України, у 2012 році до суду було направлено 2 438 адміністративних протоколів про корупційні

правопорушення (у 2011 році – 1 534 протоколи), за результатами розгляду яких судами було притягнуто до адміністративної відповідальності 1 987 суб'єктів(у 2011 році – 943 особи). 1 150 протоколів було складено за порушення обмежень щодо використання службового становища, 330 – за порушення вимог фінансового контролю, 207 – за порушення обмежень щодо сумісництва, 109 – за надання службовій особі неправомірної вигоди, 83 – за неповідомлення про конфлікт інтересів¹⁵ [7, с. 16].

За результатами вжитих органами внутрішніх справ упродовж 2012 року практичних заходів направлено до суду кримінальні справи за вчинення 1713 злочинів з ознаками кримінальної корупції, з них 904 – одержання хабарів, 155 – привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, 239 – зловживання владою або службовим становищем, 41 – перевищення влади або службових повноважень, 72 – службове підроблення[7, с. 8].

На Херсонщині ГУБОЗ МВС України спільно з прокуратурою затримали голову райдержадміністрації, який вимагав і одержав хабар у розмірі 6,9 млн. грн. від приватного підприємця за винесення розпоряджень про передачу у власність 11-ти громадянам земельних ділянок загальною площею 21 (га) для ведення особистого господарства [7, с. 9].

У сфері земельних відносин виявлено шість організованих груп з корумпованими зв'язками, які займалися незаконним відчуженням земель та незаконним видобутком корисних копалин без відведення земель, а також хабарництвом у цій сфері.

На Одещині викрито 3 учасники злочинної групи з корумпованими зв'язками (голова сільради, депутат райради, секретар постійної комісії з питань землекористування), які незаконно заволоділи 14 земельними ділянками загальною площею понад 1,24 га вартістю понад 3,8 млн грн та легалізували їх шляхом оформлення на підставних осіб. Накладено арешт на майно обвинувачених вартістю 3,7 млн грн.[7, с. 10].

Працівники УБОЗ УМВС України в Черкаській області викрили організовану злочинну групу, учасники якої здійснили розкрадання земель державного резервного фонду в адміністративних межах сільських рад одного з районів Черкащини. Організував та очолив ОЗГ мешканець Київської області [11].

В Одеській області викрито ОЗГ з числа посадових осіб однієї з сільських рад Комінтернівського району. Встановлено, що голова сільради разом зі своїми підлеглими здійснювали розкрадання земель запасу. Підробивши офіційні документи вони привласнили п'ять земельних ділянок загальною вартістю 1 млн 80 тис. грн. [11].

Автор погоджується з представниками громадських організацій, які у своєму звіті зазначають, що оцінити ефективність проведеної правоохоронними органами роботи щодо протидії корупційним злочинам досить складно, оскільки відсутня інформація про результати розгляду

відповідних кримінальних справ судами [7,с.16]. Іншими словами ефективність виконаної роботи правоохоронними органами у запобіганні і протидії корупції повинна вимірюватись прийнятими судом рішеннями, які згідно останнім тенденціям приймаються на користь корупціонерів.

Ефективність кримінального та адміністративного переслідування осіб, які вчинили корупційні діяння, є невисокою. Крім того, до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень протягом останніх років притягаються переважно службовці 3-7 категорій, тоді як випадки притягнення до відповідальності народних депутатів України та службовців 1-2 категорій носять поодинокий характер. Це може свідчити не про відсутність корупції на цьому рівні врядування, а, насамперед, про те, що діяльність правоохоронних органів з протидії корупції зосереджена насамперед на нижчих щаблях публічної адміністрації[7, с. 20].

Більше того, усі тіньові схеми продажу і приватизації землі різних категорій здійснюються під організаційним, правовим та інформаційним супровідом голів сільських, селищних, районних, міських, обласних рад, представників депутатської земельної комісії, мерів, їх заступників, обласного, міського, районного керівництва Держземагенства. У більшості випадків представники органів внутрішніх справ за корупційні злочини у земельній сфері затримують максимум голів сільських рад, депутатів сіл, селищ, тоді, як головні гравці злочинних синдикатів продовжують творити брудні справи. Це пояснюється тим, що у містах, обласних центрах посадові особи місцевого самоврядування, виконавчої влади під час здійснення злочинних махінацій із земельним капіталом забезпечені юридичною і силовою підтримкою правоохоронних та судових органів, на що останні мають свій інтерес, який також реалізовується у вигляді земельних ділянок чи інших матеріальних благ. Часто густо такі тандеми функціонують у вигляді організованих злочинних груп, торансформованих у корупційні мережі, орієнтовані у часі і просторі і характеризуються причинно-наслідковим зв'язком. Учасники таких корупційних мереж не можуть бути притягнуті до адміністративної і кримінальної відповідальності за свої дії, тому що діють під супровідом і прикриттям вище розташованих за ієрархією державних органів.

Відповідно до статистичних даних про корупційні злочини, встановлено, що антикорупційна політика держави полягає виключно у пошуку і затриманні корупціонерів, в той час як повністю відсутня стратегія антикорупційних заходів по ліквідації причин корупції. У корумпованій системі державного управління – запровадження ефективної і результативної антикорупційної політики проблематично.

Ефективність антикорупційної політики у сфері земельних відносин визначається за організаційним критерієм, який характеризується, наприклад, показником результативності роботи спеціальних органів по запобіганню корупції та рівень реалізації антикорупційних програм.

26 лютого 2010 року Президентом України було утворено Національний антикорупційний комітет (далі НАК) як консультативно-дорадчий орган, який мав кардинально поліпшити ситуацію у сфері боротьби з корупцією та забезпечити узгодженість дій правоохоронних органів у цій сфері. Упродовж наступних років склад НАК неодноразово змінювався, хоча з моменту його утворення відбулось лише три засідання цього органу – 22 квітня та 20 жовтня 2010 року, а також 8 червня 2011 року. На останньому засіданні НАК було прийнято рішення про необхідність розробки антикорупційної стратегії, після чого засідання цього консультативно-дорадчого органу не проводились.

Міністерством юстиції України було підготовлено проект Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 роки, який було затверджено Указом Президента України № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 р [12]. Розділом IX цього документа передбачалось, що він реалізовуватиметься шляхом розроблення та ухвалення Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, яка за структурою відповідатиме Національній антикорупційній стратегії та міститиме перелік заходів, обсягів і джерел фінансування, очіуваних результатів, індикаторів, строків, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки була розроблена протягом 20 днів Міністерством юстиції України та затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1240 від 28 листопада 2011 року [7, с.3].

В розділі Державної програми «Зниження рівня корупції у сферах підвищеного корупційного ризику, зокрема правоохоронній, медичній, земельній, освітній, податковій, митній сферах, у сферах державних закупівель та державної служби» серед всіх завдань відмічено лише зменшення кількості формальних процедур. Головним заходом є встановлення чітких правил щодо приватизації земельних ділянок із державної власності. Індикаторами виконання завдання є наступні: визначені строки надання земельних ділянок у власність; правила черговості надання земельних ділянок у власність; правила встановлення розміру земельних ділянок; прозорі процедури приватизації земельних ділянок; відкритий доступ до інформації про неприватизовані земельні ділянки.

При вивченні Державної програми і даного розділу виникає питання: на який конкретно рівень потрібно знизити корупцію в земельній сфері, на два відсотки, на десять, чи на п'ятдесят? Чи можливо буде достатньо упіймати двісті корупціонерів в земельній сфері для усунення корупції? Автор вважає, що як і у самій програмі так і в розділі XIV заздалегідь не чітко сформульовано мету. Метою даної Державної програми має бути повна ліквідація корупції у всій системі державного управління та у всіх сферах суспільного життя.

Авторська позиція базується на тому, що оскільки корупція це мережеве явище, яке добре організоване у часі і просторі, антикорупційні Державні програми повинні розроблятися на базі мережевого підходу, прикладом якого є алгоритм професора В. Ф. Мартиненка, який складається з трьох етапів, представлених у десятих пунктах: підготовчий етап (методологічне забезпечення, аналітичний етап, постановка мети; прогнозування бажаних та можливих результатів, суб'єкти та об'єкти, інвентаризація ресурсів, формування рушійних сил); основний етап (розробка стратегії і тактики, формування механізму гарантій реалізації стратегії і тактики); заключний етап (формування системи оцінювання ефективності) [4, с. 491].

По-друге, можна констатувати, що боротьбі корупції в сфері земельних відносин Державною програмою приділено не достатньо уваги. Не відведено окремого розділу, не зазначено заходів стосовно нормативно-правового і організаційного забезпечення антикорупційної політики в сфері земельних відносин, не приділено уваги механізмам гарантій власників землі, відповідальності державних службовців за зловживання владою. Додатково варто нагадати, що корупція в сфері земельних відносин є потенційною загрозою екологічній, національній безпеці, територіальній цілісності держави та стабільності суспільному розвитку. Дана ситуація взагалі вимагає розроблення і затвердження загальнонаціональної антикорупційної програми в сфері земельних відносин з мінімальним строком на п'ять років, з щоквартальним презентуванням звіту про результати діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до даних звіту який опубліковано і презентовано Коаліцією громадських організацій в 2013 році про реалізацію державної програми щодо запобігання та протидії корупції на 2011-2015 роки «Стан виконання: чи побачила громадськість» з'ясовано наступне.

Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки загалом розроблялася непрозоро, без залучення громадськості та експертів. Міжнародна експертиза Державної програми була проведена вже після її прийняття. При цьому рекомендації як іноземних, так і вітчизняних експертів щодо її удосконалення враховано не було. Виконання Державної програми є неефективним— загальний бал успішності її виконання у 2012 році склав 2.7 бали з 5. За п'ятьма з 15 розділів Державної програми у 2012 році не було у повній мірі виконано жодного заходу.

Державна програма не передбачає фінансування більшості з передбачених нею заходів, поширюється лише на органи виконавчої влади, містить ряд технічних помилок. Успішність протидії корупції в Україні залежить від ефективності виконання не лише передбачених Державною програмою заходів, але і від впровадження системних реформ (адміністративної та судової реформ, реформи системи публічних

фінансів, реформи правоохоронних органів). Водночас Державна програма не передбачає чіткого зв'язку з такими реформами, а також іншими державними програмами, що значною мірою послаблює її роль як дорожньої карти діяльності усфері запобігання і протидії корупції. До основних причин неефективного виконання Державної програми варто віднести відсутність належного фінансування більшості передбачених нею заходів, чітких індикаторів виконання завдань та заходів, належної координації дій виконавців, невідповідність окремих завдань запланованим заходам, обмеженість можливостей виконавців, низький рівень виконавської дисципліни, відсутність суспільного запиту на проведення деяких реформ, покладення відповідальності за виконання антикорупційних заходів на органи, які є враженими корупцією [7, с. 71].

Аналізуючи дані моніторингу Державної програми запобігання та протидії корупції, можна стверджувати, що ефективність і результативність антикорупційної політики залежить не тільки від прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів, а й від політичної волі керівництва країни, успішної їх реалізації органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянським суспільством.

Деякі вчені вважають, що дієвими заходами антикорупційної політики в сфері земельних відносин є: потужні правові рамки для захисту прав власності; чітке визначення прав землекористувачів; виконання приписів закону; відкриті земельні торги; стандартизовані процедури для трансакцій з землею та наглядові процедури; моніторинг незаконних трансакцій із землею; оприлюднення інформації щодо незаконних об'єктів із землею; створення спеціалізованих судів; відкритий доступ до інформації щодо власності, вартості та використання земель; стандартизовані процедури створення, запису та розповсюдження інформації; нагляд і можливість оскарження; компютеризація [10, с. 8-9].

Експерти з Національного інституту стратегічних досліджень необхідними першочерговими антикорупційними заходами в сфері земельних відносин відмічають наступні:

- завершення проведення інвентаризації земель та встановлення меж адміністративно-територіальних утворень;
- посилення контролю за законністю виділення земельних ділянок на узбережжях морів, річок, водосховищ, навколо великих міст і передусім у санаторно курортних зонах та сплатою земельного податку і орендних платежів, перерахуванням коштів до державного бюджету;
- вирішення питання щодо виділення коштів органам місцевого самоврядування, особливо населених пунктів, які віднесені до курортних, для розроблення проектів установлення 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, заохочення інформування представниками громадськості про випадки корупції;
- ведення екологічного моніторингу та контролю за ефективністю використання земельних ресурсів з метою своєчасного виявлення зміни якісного стану земель і властивостей ґрунтів внаслідок нераціонального їх використання;
- введення адекватних санкцій за неефективне сільськогосподарське землекористування, незаконне вилучення земель із зміною їх цільового призначення, а також за застосування екологічно небезпечних технологій оброблення та вирощування сільськогосподарських культур, забруднення та або засмічення земель, погіршення якості ґрунтового покриву[8, с. 53-54].

Російський вчений Балян Е.В. у своїй роботі «Специфіка протидії тіньовим економічним відносинам і корупції в сфері природокористування» пропонує розроблену систему заходів протидії корупційним відносинам в сфері природокористування, яка поділяється на:

1. Інституційні: коректування інституціонального забезпечення (виявлення і усунення в законах, положеннях, які містять ознаки корупційних факторів); коректування системи прав і обов'язків посадових осіб з зазначенням їх відповідальності за порушення посадової етики, включаючи корупцію; створення механізмів впливу на органи представницької і виконавчої влади в цілях зміни державної політики в сфері природокористування і охорони природи.

2. Організаційні: моніторинг і виявлення корупційних ризиків за допомогою оцінок експертів; розробка і коректування системи за охочень за чесну і ефективну роботу; включити в число пріоритетних напрямлень діяльності органів внутрішніх справ заходів, направлених на забезпечення раціонального природокористування і охорону навколишнього середовища; удосконалення системи підбору осіб на посади, небезпечні з точки зору корупції.

3. Економічні: змінення зовнішньої політики, захист природних ресурсів від вивозу за кордон; переформатування економічної політики, формування стратегічної лінії на розвиток екологічно чистого виробництва, стимулювання розвитку відповідних технологій.

4. Суспільно-виховні: формування системи навчання чиновників, яка роз'яснюватиме політичну, суспільну шкоду корупції і можливі

наслідки боротьби з нею; створення умов для зміни кожною людиною особистого відношення до природи; інформування про існуючі екологічні і ресурсні загрози; формування бережного відношення до ресурсів[1, с. 146-148].

Аналізуючі вищевказані рекомендації, заходи, пропозиції щодо ефективної антикорупційної політики в сфері земельних відносин, автором встановлено, що дослідниками нічого не згадано про мотивацію. Суспільні процеси, які відбуваються у XXI ст. в Україні зумовлюють необхідність формувати відповідні мотиваційні механізми державних службовців та громадян України до високопродуктивної суспільної праці, яка спрямовується на виробництво суспільних благ. Мотиваційні механізми мають бути розроблені на макроекономічному рівні для усіх громадян України: державних службовців і громадян. Найбільш небезпечною у мотиваційних механізмах є відсутність спонукання у державних службовців, бізнесменів, громадян України до побудови міцної, незалежної, справедливої, правової держави. Відсутність макроекономічних мотивів зумовлює кожного суб'єкта суспільних відносин до індивідуальних пошуків напрямів «ефективної», з точки зору пошукача, діяльності. Державний службовець використовує свою діяльність на свою користь шляхом вимагання хабарів, бізнесмен шляхом вивозу капіталів з України в офшорні зони, громадянин – шляхом отримання заробітної плати в конвертах та виїзду за кордон у пошуках оплачуваної роботи, але ніхто з них не мотивується необхідністю побудови незалежної держави, міцного громадянського суспільства, забезпечення виробництва суспільного блага як провідної ідеї, заради якої має існувати держава і громадянське суспільство[9, с. 11].

Висновки:

Аналіз рівня ефективності і результативності антикорупційної політики в сфері земельних відносин в Україні в 1995-2013 роках дає підстави для висновків та практичних рекомендацій.

1. Аналіз звітів щодо протидії і запобігання корупції центральних органів виконавчої влади засвідчує, що корупція в Україні розглядається як окреме явище, в основному правового і соціального характеру. У результаті заходи щодо запобігання та протидії корупції мають несистемний характер. Для системної оцінки ефективності слід застосовувати відповідну методику оцінки із чітким встановленням критеріїв, показників, міри оцінки.

Дослідження змісту корупційних відносин, як системного явища засвідчує, що вони мають характеризуватися комплексом якісних характеристик – критеріїв: соціальних, правових, інформаційних, комунікаційних, організаційних, фінансових, моральних, духовних, техніко-технологічних, політичних, геополітичних, економічних.

2. Кожен критерій оцінки має свою міру, яка характеризує відночини між людьми у кількісних характеристиках. Кількісна

характеристика має таку міру: максимум, мінімум, стандарт, або норматив, факт. Кількісна характеристика може бути абсолютною або відносною.

3. Системний аналіз головного підзаконного нормативно-правового акту у сфері антикорупційної політики - Державні програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки засвідчив, що програма є набором окремих, необхідних, але недостатніх для соціально значимого результату, тому що має наздоганяючий характер. Випереджувальний системний підхід має бути спрямований на формування мотиваційних механізмів для державних службовців, політичних діячів, представників бізнесу та громадянського суспільства у результаті чого даним суб'єктами має бути не вигідно застосовувати корупційні схеми.

4. Після вмотивування усіх суб'єктів суспільного розвитку до суспільного блага, заходами, які створять умови для реалізації ефективної антикорупційної політики в сфері земельних відносин є:

- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері земельних відносин, який має розглядатися як закономірна функція управління, яка полягає в самоуправлінні та має бути одним із важливих інструментів гарантування прав і свобод громадянина у земельній сфері;

- запровадження інформатизації суспільства як чинника демократизації суспільства, адже відкритість, прозорість та доступність інформації є запорукою розвитку всього суспільства та однією з необхідних соціальних передумов побудови правової демократичної держави.

Подальше дослідження даної проблематики вбачаємо у вивченні ефективності і результативності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування у попередженні, запобіганні і протидії корупції у сфері земельних відносин.

Використані джерела інформації:

1. Баян Э.В. Специфика противодействия теневым экономическим отношениям и коррупции в сфере природопользования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Баян Эдгар Владимирович. – Тамбов, 2012 – 164 с.
2. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
3. Енциклопедія державного управління : Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін(співголова), П. І. Надолішній(співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
4. 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-є вид., доп. і перероб. – К. : НАДУ, - 2012. – 529 с.
5. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 році. – [Електронний ресурс] // - режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/anti_corruption_report_11. - Назва з екрана.
6. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році. – [Електронний ресурс] // - режим доступу: http://www.minjust.gov.ua/anti_corruption_report_11. - Назва з екрана.

7. Звіт за результатами громадського моніторингу «Стан виконання: що побачила громадскість?» – [Електронний ресурс] // - режим доступу: Назва з екрана.
8. Книга "Національний Конвент України щодо ЄС. Рекомендації робочих груп" (2012 р.). За заг. ред. В. Лупація, Ю. Тищенко. – 63 с.
9. Мартиненко В.Ф. Механізми мотивації суб'єктів господарювання в Україні у контексті гуманістичних цінностей с.11 -12. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. Конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2013. – Т.1. – 588 с.
10. Пол ван дер Молен, АрбіндТуладарКорупція і управління земельними ресурсами– [Електронний ресурс] // Режим доступу:<http://www.myland.org.ua/index.php?id=2586&lang=uk>. – Назва з екрана.
11. Стан боротьби з організованню злочинністю і корупцією в Україні за 2011 рік: [Міжвідомчий науково-дослідний центр боротьби з організованою злочинністю]. – К. : - 2012. -70 с.
12. Указ Президента України «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки» № 1001/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу. - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>. - Назва з екрана.
13. Заброда Д. Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституціалізація [Текст] : монографія / Д. Г. Заброда ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. - Сімф. : Кримнавчпеддержвидав, 2013. - 367 с.
14. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України : прийнятий 7 квітня 2011р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>. - Назва з екрана.
15. Мартиненко В.Ф. Державне управління інвестиційними процесом в Україні: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 296 с.

Рецензент: Мартиненко В.Ф., д.держ.упр., професор

УДК 351

Шостак Л.Й.,
аспірант,

Академія муніципального управління, м. Київ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ СЛУЖБИ МЕДИЦИНИ КАТАСТРОФ В УКРАЇНІ

Анотація. В статті аналізується система заходів, які здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, місцевого самоврядування при ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій та визначається роль і місце в здійсненні цих заходів служби медицини катастроф України

Ключові слова: надзвичайна ситуація, медична допомога, постраждалих, захист.

Анотация. В статье анализируется система мер, осуществляемых центральными и местными органами исполнительной власти, местного самоуправления при ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций и определяется роль и место в осуществлении этих мероприятий службы медицины катастроф Украины