

УДК 35.06:33.03

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.1.20>

В. А. Боклаг

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри автомобільних доріг, геодезії та землеустрою
Українського державного університету науки і технології, ПДАБА
<https://orcid.org/0000-0002-0248-0963>

А. В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри менеджменту
Класичного приватного університету
<https://orcid.org/0000-0002-3324-9078>

Д. С. Скрябіна

кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри менеджменту
Класичного приватного університету
<https://orcid.org/0000-0001-7138-701X>

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

У статті визначено корупційні ризики при державному регулюванні земельних відносин та реалізації прав власності чи користування на землю. Враховуючи те, що сферу регулювання земельних відносин визнано однією з найбільш корумпованих, тема є досить актуальною та потребує наукового дослідження та визначення шляхів подолання корупційних дій та запобігання корупційним ризикам. Проаналізовано поняття «корупція» згідно чинного законодавства, обґрунтовано науковий підхід до поняття «корупційні ризики в управлінні земельними ресурсами» та визначено його як потенційні можливості для зловживань, маніпуляцій і незаконних дій, які виникають через недосконалість процедур, відсутність прозорості та контролю в процесах управління земельними ресурсами.

Розглянуто негативні наслідки до яких призводять корупційні зловживання у сфері земельних відносин. Посилаючись на аналітичні матеріали органів виконавчої влади, виділено ключові ризики у сфері земельних відносин, що сприяють формуванню схем отримання неправомірної вигоди, при цьому порушуючи права мільйонів селян вільно користуватися власною землею та отримувати гідний дохід.

Запропоновано заходи щодо запобігання корупційних ризиків в органах державного управління та місцевого самоврядування в питаннях регулювання земельних відносин, що в першу чергу передбачає запровадження прозорих процедур та електронних систем шляхом створення єдиної електронної платформи для реєстрації та моніторингу всіх земельних угод, що дозволить забезпечити прозорість процедур, знизити можливості для маніпуляцій і спрощення процесу перевірки інформації про земельні ділянки. Разом з тим запропоновано розвивати інститут земельних відносин де серед іншого важливу роль буде відігравати розширення прав.

Метою статті є теоретичне обґрунтування шляхів запобігання корупційних дій в системі публічного управління земельними ресурсами, визначення ключових корупційних ризиків при регулюванні земельних відносин та надання рекомендацій щодо їх запобігання.

Ключові слова: корупція, корупційні ризики, публічне управління земельними ресурсами, запобігання та протидія корупції, регулювання земельних відносин, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Однією з найактуальніших проблем сучасної України є запобігання та протидія корупції, адже таке явище в державі є деструктивним, здатним викликати позанормативну діяльність органів публічного управління, гальмувати сталий економічний розвиток, становити загрозу багатьом елементам конституційного та суспільного устрою, а також національній безпеці. Крім того, активні заходи боротьби з корупцією є однією з ключових умов для вступу України до Європейського Союзу. ЄС вимагає від країн-кандидатів виконання певних критеріїв, що включають ефективну боротьбу з корупцією та забезпечення правової держави. Європейська комісія у висновку заявки на членство в Європейському Союзі, поданому Україною, зазначила: «Україна досягла значного прогресу на шляху до верховенства права, проте подальша боротьба з корупцією залишається однією з основних вимог суспільства» [11]. У період з лютого 2019 по грудень 2022 року до Єдиного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення зареєстровано 44354 особи, з них 13764 за кримінальними правопорушеннями, 28447 за адміністративними та 2150 за дисциплінарними правопорушеннями [13].

Сфера земельних відносин відповідно Антикорупційній державній стратегії [7] і Державній програмі її реалізації [8] визначена така, що має високі корупційні ризики. Відтак 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 останніх досліджень і публікацій. Питанню корупції присвячена велика кількість досліджень і публікацій вітчизняних науковців, більшість із них, зокрема Т. В. Ковальова, В. В. Решота, Н. П. Підбережник, А. М. Михненко, зосереджували свою увагу на причинах корупції в державних органах. Інші дослідники Ю. В. Дмитрієв та І. Ю. Гришова ставили

за мету узагальнити систему класифікації корупційних ризиків у сфері державного управління та уніфікувати основні елементи та принципи управління корупційними ризиками, запровадити зарубіжну методологію їх оцінювання у системі безпеки бізнесу.

Антикорупційна політика у земельній сфері України є предметом досліджень багатьох науковців та експертів, зокрема А. Шульга, О. Шкурпат розглядають сутність корупції в земельній сфері та пропонують шляхи її подолання. Аналіз суспільно-політичних проблем корупованості земельних відносин став темою низки досліджень П. Геги, А. Мартина. Науковці В. Тильчак, Н.Шпак розглядають особливості корупції в сфері національної інфраструктури, геопросторових даних, земельних відносин та землеустрою, здійснюють типологізацію корупційних проявів в аналізованій сфері. Нормативно-правові аспекти в сфері протидії корупційним правопорушенням у сфері земельних відносин здійснює О. Гулак. Щодо корупційних ризиків та напрямів їх мінімізації, то це питання в своїх працях розглядала О.Ри-ковська. Наукові дослідження та ініціативи вчених сприяють глибшому розумінню проблеми корупції у земельній сфері та пошуку ефективних шляхів її подолання.

Виклад основного матеріалу. Земельні відносини як окрема складова системи суспільних взаємозв'язків і сфера забезпечення прав людини формуються під впливом низки чинників ендегенного та екзогенного характеру. Суттєвим фактором зовнішнього негативного впливу виступає корупція. В Україні, як і у світі загалом, землекористування визнано однією з найбільш корумпованих сфер. За даними Transparency International кожна п'ята людина у світі давала хабар за доступ до земельних послуг [13].

Корупційні ризики в системі управління земельними ресурсами в Україні є однією з найактуальніших проблем, оскільки земельне управління пов'язане з великими фінансовими та економічними інтересами. Ця проблематика має безпосередній вплив на ефективність використання земельних ресурсів, соціальну справедливість та розвиток територій.

О. В. Риковська визначає основні корупційні ризиками, які є джерелами формування корупційних схем в Україні, зокрема: недосконалість нормативного регулювання, іноді суперечність законодавчих норм; відсутність відкритих реєстрів, точних відомостей про земельні ділянки державної та комунальної власності, про укладені договори; відсутність повних відомостей про землі у Державному земельному кадастрі; відсутність прозорого доступу до інформації щодо вільних земельних ділянок; відсутність відкритого ринку землі, зокрема державної та комунальної власності; відсутність сучасної цифровізованої процедури реєстрації прав, погодження землепорядної документації; дискреційні повноваження Держгеокадастру; наявність дублюючих дозвільних процедур; відсутність ефективного механізму реагування на порушення; індивідуальна недобросовісність посадових осіб [10]. Окреслені корупційні ризики у сфері земельних відносин сприяють формуванню схем отримання неправомірної вигоди, при цьому порушуючи права мільйонів селян вільно користуватися власною землею та отримувати гідний дохід. Їх ідентифікація допомагає розробляти дієві механізми запобігання злочинам як у частині вдосконалення нормативно-правового регулювання та посилення відповідальності за порушення, так і створення системи попереджувальних заходів для запобігання проявам корупції.

У Законі України «Про запобігання корупції» [5] ключовими є поняття «корупція» і «корупційне правопорушення», передумовою виникнення яких є корупційні ризики. Щодо поняття «корупційні ризики» то в Методології управління корупційними ризиками [9] воно визначається як імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації. На нашу думку, таке поняття не є вичерпним, зокрема, якщо розглядати сферу управління земельними ресурсами, адже у випадку з корупційними ризиками щодо регулювання земельних відносин має місце спричинення шкоди громадським інтересам, розвитку громади, тобто таке явище негативно впливає не лише

на окрему організацію, а на економічний розвиток, соціальну стабільність та екологічну ситуацію в країні.

На думку К. Л. Бугайчука, корупційний ризик – це відповідний факт (дія, стан), який створює умови для вчинення корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування [1]. Натомість відповідно до рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції, корупційний ризик – ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань. Слід погодитися з Ю. В. Дмитрієвим, що таке визначення звужує зміст корупційного ризику, а його доречність застосування обмежується лише сферами надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності держави [2]. А. М. Михненко зазначає, що корупційні ризики – це умови, що сприяють виникненню, розвитку, реалізації та поширенню корупційних практик у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень, які склалися унаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством та іншими регулятивними нормами, включаючи підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази уповноважених державних органів, внутрішні регулятивні документи юридичних осіб; унаслідок неналежного виконання або ігнорування окремих положень процесуального законодавства та регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень [3]. Дане визначення більше вказує саме на передумови виникнення корупційних ризиків та недостатньо розкриває його зміст і структуру.

Узагальнюючи підходи, висловлені науковцями, можемо розглядати поняття корупційних ризиків в управлінні земельними ресурсами як потенційні можливості для зловживань, маніпуляцій і незаконних дій, які виникають через недосконалість процедур, відсутність прозорості та контролю в процесах управління землями.

Вони можуть включати підкуп посадовців, фальсифікацію кадастрових даних, незаконне надання земельних ділянок, маніпулювання цінами на землю та порушення законодавства при розподілі земельних ресурсів тощо.

Щодо поняття «корупції», то чинне законодавство України визначає корупцію як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [5]. Отже, корупцію можна трактувати як неправомірну дію посадовців щодо порушення чинного законодавства, відповідно основним завданням антикорупційних заходів є недопущення або запобігання таких дій, тобто усунення або недопущення корупційних ризиків, які передують самій корупції. Враховуючи вищезазначене, зазначимо, що мета органів державної влади щодо корупційних ризиків полягає в забезпеченні ефективної боротьби з корупцією та зменшенні потенційних загроз корупційних правопорушень у всіх сферах публічної діяльності.

Земельні відносини є однією з найбільш корупційних сфер державного управління в Україні. Поширення практик незаконного збагачення посадових осіб завдяки корупційним схемам з використанням земель державної та комунальної власності доводять безліч фактів, виявлених правоохоронними органами. Серед негативних наслідків, до яких призводять корупційні зловживання у сфері земельних відносин – зменшення надходжень до бюджетів, втрата земель державної та комунальної власності, порушення прав та законних інтересів землекористувачів, зниження рівня інвестиційної привабливості країни. Стосовно впливу корупційних ризиків на інвестиційний клімат, то можна вказати на пряму його залежність від рівня корупції в країні, адже невизна-

ченість та ризики, пов'язані з корупцією у земельних питаннях, відлякують потенційних інвесторів, що негативно позначається на розвитку економіки.

Експерти Національного агентства провівши комплексний аналіз сфер діяльності, зазначають, що сфера земельних відносин є однією з найбільш корумпованих. Відтак можна стверджувати, що корупційні дії в управлінні земельними ресурсами є серйозною проблемою, яка негативно впливає на економічний розвиток та соціальну стабільність. Офіційна статистика часто не відображає повного масштабу цієї проблеми через її прихований характер. Наразі посилаючись на результати опитування щодо рівня корупції, можна зазначити, що у 2024 році серед сфер, які зазначали опитуванні, найчастіше громадяни мали корупційний досвід саме у сфері будівництва та земельних відносин – 44,1% з тих, хто отримував відповідні послуги [4].

Посилаючись на оприлюднені матеріали комітету Верховної Ради з питань містобудування, можемо зазначити, що найпоширенішими корупційними ситуаціями є: передача землі у власність чи в користування без аукціону – у 2024 році неофіційні платежі за це робили 15,5% опитаних (у 2021 році – лише 5%); отримання містобудівних умов та обмежень – 9,6% випадків; ігнорування фактів незаконного користування земельною ділянкою – 9% (у 2021 році – 13%); отримання дозволу на будівництво або реконструкцію – 8,9% (раніше – 17,8%); видача будівельного паспорта – 8,2% (у 2021 році було 11,8%) [4].

Разом з тим Національна агентство з питань запобігання корупції виділяє наступні ключові ризики у сфері земельних відносин:

- продаж інформації про місце розташування вільних земельних ділянок;
- погодження відведення земельної ділянки за процедурою безоплатної приватизації за неправомірну вигоду;
- зловживання правом безоплатного отримання земельних ділянок та «повторна приватизація»;
- залучення фіктивних заявників для виведення земельних ділянок шляхом використання механізму безоплатної приватизації;

– використання земельних пільг учасників бойових дій у корупційних схемах.

Експерти відзначають, що найбільші корупційні ризики виникають при укладанні великих земельних угод, зокрема в контексті великих інвестиційних проєктів. Це пов'язано з можливістю маніпуляцій та зловживань під час передачі великих земельних ділянок.

Окреслені корупційні ризики у сфері земельних відносин сприяють формуванню схем отримання неправомірної вигоди, при цьому порушуючи права мільйонів селян вільно користуватися власною землею та отримувати гідний дохід. Їх ідентифікація допомагає розробляти дієві механізми запобігання злочинам як у частині вдосконалення нормативно-правового регулювання та посилення відповідальності за порушення, так і створення системи попереджувальних заходів для запобігання проявам корупції.

Усунення корупційних ризиків в управлінні земельними ресурсами є важливим кроком для забезпечення прозорості, справедливості та ефективного їх використання. Аналізуючи наукові напрацювання вітчизняних та зарубіжних вчених можна запропонувати заходи щодо запобігання корупційних ризиків в органах державного управління та місцевого самоврядування в питаннях регулювання земельних відносин. На нашу думку, необхідним є, в першу чергу, запровадження прозорих процедур та електронних систем. Такі заходи можливі шляхом створення єдиної електронної платформи для реєстрації та моніторингу всіх земельних угод. Це дозволить забезпечити прозорість процедур, знизити можливості для маніпуляцій і спрощення процесу перевірки інформації про земельні ділянки. Для надання земельних ділянок, які передбачені для надання їх в оренду для будь-яких потреб, потрібно запровадити відкриті електронні тендери, що дозволить залучати більше учасників та забезпечить чесність конкуренції.

Не останнє місце серед заходів щодо запобігання корупційним ризикам має місце розвиток інституту земельних відносин, а саме розширення прав громадськості на доступ до інформації щодо використання земельних ресурсів. Гро-

мадськість повинна мати реальний доступ до даних про землю, угоди, що з нею пов'язані, і використання земельних ресурсів, адже ільний доступ до такої інформації створює додаткові можливості для громадського контролю. Разом з тим, в рамках інформаційної підтримки для громадян, важливо проводити навчання і консультації для громадян з метою підвищення їх обізнаності про земельне законодавство і їх права. Це допоможе зменшити рівень корупції, адже люди, що розуміються на своїх правах, менш схильні ставати жертвами корупційних схем.

Висновки та пропозиції. Система публічного управління земельними ресурсами в Україні має численні корупційні ризики, що обумовлені низкою факторів, серед яких неефективність управлінських структур, недостатня прозорість у прийнятті рішень, відсутність належного контролю та зловживання посадовими особами своїми повноваженнями. У той же час, земельні питання часто стають основою для маніпуляцій через їх значну економічну та соціальну значущість.

Серед основних корупційних ризиків, що спостерігаються в системі управління земельними ресурсами України можна відмітити наступні: незаконні схеми з виділення та передачі земель; корупція в процесі надання земельних дозволів і реєстрації; лобіювання інтересів великих землевласників; зловживання під час здійснення контрольних (наглядових) функцій у сфері земельних відносин та землеустрою; маніпуляції під час визначення ставки орендної плати за користування землями державної та комунальної власності та інші.

Мета органів державної влади щодо корупційних ризиків полягає в забезпеченні ефективної боротьби з корупцією та зменшенні потенційних загроз корупційних правопорушень у всіх сферах публічної діяльності. Для мінімізації цього негативного явища необхідно впроваджувати комплексні заходи, спрямовані на підвищення прозорості земельних процедур, посилення контролю за використанням земельних ресурсів та забезпечення доброчесності державних службовців, розвивати інститут земельних відносин, а саме розширення прав громадськості на

доступ до інформації щодо використання земельних ресурсів. Впровадження цих заходів потребує комплексного підходу та скоординованих дій з боку державних органів, бізнесу та громадянського суспільства для ефективної боротьби з корупцією в земельній сфері

Список використаної літератури:

1. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення. URL : http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf
2. Дмитрієв Ю. В. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник. Право знати все про податки і збори*. 2015. № 14. С. 80–85.
3. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудрак, С. О. Кравченко [та ін.]; за ред. проф. А. М. Михненка (3-є вид., доп. і перероб.). К. : НАДУ, 2013. 625 с.
4. Корупція в Україні 2024: розуміння, сприйняття, поширеність. Аналітичний звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2024. https://www.sapiens.com.ua/publications/socpol-research/333/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82_IS_NACP_2024_UKR.pdf
5. Про запобігання корупції : Закон України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
6. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками : Наказ НАЗК № 830/21 від 28.12.2021 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text>
7. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>
8. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України; Програма, Заходи від 04.03.2023 № 220. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>
9. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02.12.2016р. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816> .
10. Риковська О. В. Корупційні ризики у сфері земельних відносин та напрями їх мінімізації. *Економіка АПК*. № 7. 2021. С. 75–87.
11. Шульга А. М. Корупція у земельній сфері України: соціальна сутність та шляхи подолання. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : зб. тез доп. V Міжнар. наук.практ. конф. (м. Харків, 31 берез. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Кримінол. асоц. України. Харків : ХНУВС, 2017. С. 219–220.
12. The Tallinn Charter: health systems for health and wealth. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2008. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/349648>
13. Transparency International, Global Corruption Barometer 2013, at 11. 2013. URL : <http://www.transparency.org/gcb2013/report>
14. Political Declaration of the High-level Meeting on Universal Health Coverage "Universal health coverage: moving to gether to build a healthier world". New York: United Nations, 2019 (73rd session of the General Assembly of the United Nations)

Boklah V., Merzliak A., Skriabina D. Corruption risks in the public management system of land resources in Ukraine

The article identifies corruption risks in the state regulation of land relations and the exercise of property rights or land use. Given that the sphere of regulation of land relations is recognized as one of the most corrupt, the topic is quite relevant and requires scientific research and identification of ways to overcome corrupt actions and prevent corruption risks. The concept of «corruption» is analyzed according to current legislation, the scientific approach to the concept of «corruption risks in land management» is substantiated and defined as potential opportunities for abuse, manipulation and illegal actions that arise due to imperfect procedures, lack of transparency and control in land management processes.

The negative consequences that lead to corruption abuse in the sphere of land relations are considered. Referring to analytical materials of executive bodies, key risks in the field of land relations are highlighted, which contribute to the formation of schemes for obtaining illegal benefits, while violating the rights of millions of peasants to freely use their own land and receive a decent income.

Measures are proposed to prevent corruption risks in state administration and local self-government bodies in matters of land relations regulation, which primarily involves the introduction of transparent procedures and electronic systems by creating a single electronic platform for registering and monitoring all land transactions, which will ensure transparency of procedures, reduce opportunities for manipulation and simplify the process of verifying information about land plots. At the same time, it is proposed to develop the institution of land relations, where, among other things, the expansion of rights will play an important role.

The purpose of the article is to theoretically substantiate ways to prevent corruption in the system of public land management, identify key corruption risks in the regulation of land relations and provide recommendations for their prevention.

Key words: *corruption, corruption risks, public land management, prevention and counteraction to corruption, regulation of land relations, state authorities, local self-government bodies.*