

Сіра А. В.,

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України***ЩОДО АНАЛІЗУ ПОНЯТТЯ «ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ
ІЗ КОРУПЦІЄЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН»****REGARDING TO THE ANALYSIS OF THE CONCEPT
OF LAND-RELATED CORRUPTION**

У статті здійснено аналіз визначення та формування суті категорії «правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин» як із позиції різних наукових поглядів, так і визначення, представленого в нормативній площині.

Йдеться про те, що наразі Україна зіштовхнулася з рядом серйозних проблем, серед яких відчутно значне місце посідає факт поширеності правопорушень, пов'язаних із корупцією. Наявність корупції є істотною загрозою верховенству права, розвитку демократизму, формуванню громадянського суспільства. Особливо гостро на цьому тлі правових відносин, охоплених корупцією, виділяються земельні відносини, оскільки вони мають стратегічне значення для держави. Актуалізується дана проблема й у зв'язку з проведенням земельної реформи та подальшим упровадженням вільного ринку землі.

Важливість розв'язання цієї проблеми для України підкреслюють і рекомендації, що є першочерговими заходами у протидії корупції в земельній сфері, надані робочою групою «Перспективи співробітництва України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки» щодо протидії корупції у сфері земельних відносин, до складу якої увійшло 97 вчених, науковців та державних діячів.

Йдеться про доцільність розглядати поняття «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією у сфері земельних відносин» у стійкому, нерозривному зв'язку з визначенням терміна «корупційні правопорушення», що дозволить нам максимально наблизитися до його суті. А саме «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією в земельній сфері», відповідно, розуміється як винна, протиправна поведінка суб'єкта, що посягає на встановлений порядок управління у сфері, пов'язаній із земельними відносинами, і за яку адміністративним законодавством передбачено відповідальність.

Ключові слова: *правопорушення, пов'язані з корупцією, сфера земельних відносин, правопорушення у сфері земельних відносин, корупційні правопорушення, поняття правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин.*

The article analyzes the definition and formation of the essence of the category of “offenses related to corruption in the field of land relations” both from the standpoint of different scientific views and the definition presented in the regulatory plane.

It is said that Ukraine is currently facing a number of serious problems, including the fact that corruption-related offenses are pervasive. The presence of corruption is a significant threat to the rule of law, the development of democracy, and the formation of civil society. Against this backdrop, legal relations that are engulfed in corruption stand out as land relations, as they are of strategic importance to the state. This problem is being updated in connection with the implementation of land reform and the further implementation of the free land market.

The importance of solving this problem for Ukraine is also underlined by the recommendations, which are the first priority measures in combating corruption in the land sphere, provided by the working group “Perspectives of cooperation between Ukraine and the EU in the field of justice, freedom and security” on combating corruption in the field of land relations, in the composition of land relations, which included 97 scientists, scientists and statesmen.

It is advisable to consider the concept of “administrative offenses related to corruption in the field of land relations” in a stable, inseparable way with the definition of the term “corruption offenses”, which will allow us to get as close as possible to its essence. Namely, “administrative offense related to corruption in the land sphere” is, respectively, understood as the guilty, unlawful behavior of a subject that encroaches on the established order of management in the field related to land relations and for which administrative legislation provides for liability

Key words: *corruption-related offenses, field of land relations, offenses in the field of land relations, corruption offenses, concept of offenses related to corruption in the field of land relations.*

Наразі Україна зіштовхнулася з рядом серйозних проблем, серед яких відчутно значне місце посідає факт поширеності правопорушень, пов'язаних із корупцією. Наявність корупції є істотною загрозою верховенству права, розвитку демократизму, формуванню громадянського суспільства.

Особливо гостро на цьому тлі правових відносин, охоплених корупцією, виділяються земельні відносини, оскільки вони мають стратегічне значення для держави. Зокрема, вкрай негативно корупція впливає на прогнозування розвитку земельних відносин, соціальну сферу, благоустрій, інфраструктуру сільських населених пунктів, порядок землекористування тощо. Наявна ситуація, що склалася в органах державної влади та місцевого самоврядування,

діяльність яких пов'язана із прийняттям рішень щодо набуття прав на земельні ділянки, їх використання та охорону, досить часто негативно впливає на права та інтереси громадян-землевласників й землекористувачів у зв'язку з поширенням правопорушень, що пов'язані з корупцією в таких органах. Актуалізується дана проблема й у зв'язку з проведенням земельної реформи та подальшим упровадженням вільного ринку землі.

Важливість розв'язання цієї проблеми для України підкреслюють і рекомендації, що є першочерговими заходами у протидії корупції в земельній сфері, надані робочою групою «Перспективи співробітництва України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки» щодо протидії корупції у сфері земельних

відносин, до складу якої увійшло 97 вчених, науковців та державних діячів: 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 установаження 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 [1].

Протягом існування України як незалежної держави питанням дослідження проблематики корупції приділена значна увага. Серед вітчизняних науковців помітний внесок у наукові розробки щодо проблематики визначення поняття та суті правопорушень, пов'язаних із корупцією, здійснили, окрім інших науковців, Є. Блажівський, О. Клок, В. Настюк, М. Мельник, Л. Михайлишин, В. Сташис, Р. Стефанчук та Т. Хабарова, О. Шкурпат. Утім, проблематика визначення та формування суті категорії «правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин», у досліджуваному нами аспекті не є достатньо вивченою на сьогодні та, зважаючи на свою актуальність, вимагає уваги з боку наукової спільноти.

Метою наукової статті є аналіз поняття «правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин» та формування авторського бачення зазначеної дефініції.

Як зазначає Клок О.В., тлумачення корупції як складника (базису) корупційного діяння в історичному ракурсі не мало чіткої стабільної дефініції й було більш вивченим і сформульованим лише наприкінці ХХ ст. Причина вбачається також у культурних відмінностях як різних народів, так і суспільств. Наприклад, явище, яке в одній державі сприймається як хабар, в іншій є цілком допустимою практикою, елементом прояву культури [2, с. 13].

Протягом тривалого часу корупція у сфері земельних відносин перетворилася на одну з найгарячіших тем обговорення як у політико-правових і медійних колах, так і серед населення, що означає активне збільшення привернутої уваги до цієї проблеми та потребу у її максимально швидкому та якісному вирішенні. Нині як ніколи посилену увагу вивченню причин та передумов виникнення й розвитку корупції

в земельній сфері в Україні продовжують приділяти дослідники. Роботи вчених в галузі адміністративного і земельного права, публічного управління й адміністрування, економіки, соціології, політичної та інших наук ставлять перед собою завдання віднайти умови, за яких провокуються корупційні ризики, та механізми, які уможливають мінімізацію кількості вчинених правопорушень, пов'язаних із корупцією, в майбутньому.

Не можна не погодитися із твердженням Хабарової Т.В. про те, що корупцією уражені всі без виключення органи державної влади, а відтак і усі сфери їх діяльності, що спричиняє неабиякий негативний вплив на функціонування системи публічного управління. Поширення корупції в Україні породжує зневагу населення до апарату держави та віддаляє можливість залучення громадськості до спільного творення публічної політики країни. Корупція стала тим чинником, який нівелює силу закону та встановлює свої правила побудови відносин у суспільстві, погіршує рівень життя переважної більшості населення та веде до свавілля. Наслідки, спричинені корупцією, нищать духовні та моральні цінності, знижують авторитет України у відносинах з іншими, більш розвиненими та менш корумпованими країнами Європи та світу, а також пропагують протиправний спосіб життя [3, с. 22].

Сташис В.В., у свою чергу, відзначав, що корупція є вкрай небезпечним для держави негативним соціально-правовим явищем, тому що вона підриває авторитет державного апарату, дискредитує його діяльність, завдає економічній й політичній шкоди, гальмує розвиток реформ, практично знижує ефективність розроблених програм [4, с. 167].

Виходячи з думки М.І. Михайлишина, головними причинами й умовами поширення корупції в Україні послужили стратегічні прорахунки в реформуванні соціуму. Цей процес значною мірою відбувався стихійно, що призвело до формування нової політично-економічної еліти на підставі не збільшення суспільного продукту як результату підприємницької діяльності, а явного перерозподілу державної власності. Найбільш корумпованою вчений називає сферу приватизації державної власності, виконання бюджету й розподілу бюджетних коштів [5, с. 13].

С.В. Комісаров тлумачить корупційні дії як використання суб'єктом управління із власної зацікавленості своїх владних повноважень усупереч інтересам служби [6, с. 28].

П.А. Кабанов зазначає, що «корупція – це соціальне явище, що полягає в корисливому використанні посадовою особою органів державної влади й управління свого службового становища для особистого збагачення» [7, с. 7].

Згідно з п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Таким чином, адміністративна відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупції-

єю у сфері земельних відносин, отримала закріплення на конституційному рівні як важливий інструмент охорони й захисту правопорядку, забезпечення законності, виховання у громадян правової культури, поваги до прав, честі та гідності інших громадян, правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Чинним Законом України «Про запобігання корупції» передбачено поняття корупції, під яким слід розуміти використання особою, передбаченою відповідним положенням Закону, наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або 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 із метою схилити цю особу до 50 протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей. Власне корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції або в інший спосіб порушує встановлені законом вимоги й обмеження, вчинене відповідною особою, за яке законом встановлено кримінальну, цивільно-правову чи дисциплінарну відповідальність [8].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» корупційне правопорушення визначено як діяння, що містить ознаки корупції, вчинене суб'єктом, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» суб'єктом відповідальності за корупційне правопорушення, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та або цивільно-правову відповідальність [8].

Із вказаного випливає, що діяння є корупційним якщо воно:

- 1) містить ознаки корупції;
- 2) вчинене певним суб'єктом – особою, зазначеною у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;
- 3) за нього законом встановлена юридична відповідальність: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна або цивільно-правова.

Утім, раніше попереднім Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» на законодавчому, загальнообов'язковому рівні було надано трактування корупційного правопорушення як умисного діяння, що містить ознаки корупції, вчиненого особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 цього Закону: «Особи, уповноважені виконувати функції держави або місцевого самоврядування, а також особи, які за цим Законом прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Цей Закон визначав корупцію як використання особою наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або 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 із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей [9].

Власне з моменту проголошення незалежності України наукові дослідження проблематики визначення й конкретизації поняття й ознак корупції в галузі земельних відносин та, як наслідок, – категорії правопорушення, пов'язаного з корупцією у земельній сфері, почали набувати більшого поширення в українських наукових колах і літературі юридичного характеру. Сучасні праці вчених-правників дають нагоду більш поглиблено розкрити проблему причинності корупційних діянь загалом та розглянути поняття й ознаки правопорушень, пов'язаних із корупцією, зокрема.

Досить часто корупція тлумачиться як неправомірна поведінка (дія, бездіяльність та/або рішення) посадових та/або службових осіб у публічному чи приватному секторі, що виявляється у використанні наданих їм посадових та/або службових повноважень, у невиконанні (неналежному виконанні) покладених на них посадових та/або службових обов'язків, яка має на меті отримання будь-яких переваг (вигоди) для себе чи третіх осіб. Дослідники відзначають, що зазначений підхід є теж дещо звужений, оскільки підкреслює тільки активний складник корупції й не охоплює пасивний, який полягає у пропозиції, обіцянці чи наданні певних пільг або переваг з метою впливу на державну посадову особу під час виконання нею своїх службових обов'язків. Зокрема, до такого ж висновку дійшли Є. Блажівський та Р. Стефанчук [10].

Власне сам термін «правопорушення, пов'язане з корупцією», чинним законодавством визначено як діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене суб'єктом відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, та за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну або цивільно-правову відповідальність [8].

Відтак безпосередньо пов'язаним із корупцією правопорушенням є діяння: 1) яке не містить ознак корупції; 2) яке порушує вимоги, заборони та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції»; 3) яке вчинене певним суб'єктом – особою, зазначеною у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 4) за яке законодавством встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну або цивільно-правову відповідальність.

Зокрема, професор В.Я. Настюк вказує на те, що при цьому правопорушення, пов'язані з корупцією, можуть бути охарактеризовані через призму загальних ознак правопорушення як:

- 1) модель поведінки фізичної особи:
 - дія (одержання подарунка, розголошення інформації),
 - бездіяльність (невжиття заходів щодо протидії корупції, неповідомлення про конфлікт інтересів, не вчинення дій вчинення яких вимагають посадові обов'язки);
- 2) діяння, заборонене нормами права (заборона неправомірного сприяння призначенню на посаду; заборона суміщення основної діяльності з іншими

видами оплачуваної діяльності; заборона прямого підпорядкування під час роботи близьких осіб);

3) заподіяння шкоди суспільним відносинам, що охороняються правом (наприклад – особа має право на отримання послуг, а за їх надання посадовець вимагає матеріального заохочення);

4) винне діяння;

5) діяння деліктоздатної особи (вік, осудність спеціальний статус). При цьому коло суб'єктів юридичної відповідальності за конкретні правопорушення, пов'язані з корупцією, визначається в нормах статей документу, яким встановлюється відповідальність (наприклад – Кодекс України про адміністративні правопорушення), та винятків із загального правила (отримання дарунків від близьких осіб, суміщення діяльності близьких осіб у сільській місцевості тощо);

6) настання несприятливих наслідків (юридичної відповідальності) для правопорушника [11, с. 43].

М.І. Мельник у своїй монографії «Корупція: сутність, поняття, заходи протидії» досить глибоко розкриває зміст корупційного діяння, яке автор

визнає соціальним, психологічним і моральним явищем, формою мислення, що зумовлює спосіб життя [12, с. 57].

Дж. Най трактує явище адміністративних правопорушень у сфері корупції як поведінку державних чиновників, спрямовану на ухиляння від дотримання встановлених державою норм і правил із метою досягнення приватної (сімейної, групової) матеріальної або статусної вигоди [13, с. 414].

Таким чином, вважаємо за доцільне розглянути поняття «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією у сфері земельних відносин» у стійкому, нерозривному зв'язку з визначенням терміна «корупційні правопорушення», що дозволить нам максимально наблизитися до його суті. А саме «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією в земельній сфері» нами, відповідно, розуміється як винна, протиправна поведінка суб'єкта, що посягає на встановлений порядок управління у сфері, пов'язаній із земельними відносинами, і за яку адміністративним законодавством передбачена відповідальність.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні питання протидії корупції в сфері земельних відносин : матеріали 3-го сесійного засідання робочої групи Національного Конвенту України та ЄС «Перспективи співробітництва України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки». Національний інститут стратегічних досліджень. Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики. Український незалежний центр політичних досліджень. За підтримки Словацького фонду розвитку (SlovakAid). 14.09.2011 р.
2. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 214 с.
3. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2017. 216 с.
4. Сташис В.В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні. *Вісн. Акад. прав. наук України : зб. наук. пр.* Харків : 2001. Вип. 2. С. 163–168.
5. Михайлишин Л.І. Розвиток та боротьба з корупцією в Україні. *Інновац. економіка*. 2013. № 2. С. 7–13.
6. Комиссаров В.С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией. *Вестн. Моск. гос. ун-та. Сер. 11: Право*. 1993. № 1. С. 26–30.
7. Кабанов П. А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты: моногр. Нижнекамск : Гузель, 1995. 172 с.
8. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
9. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/ed20160901>.
10. Блажівський С., Стефанчук Р. Протидія корупції у приватно-правовій сфері. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 5–10.
11. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / за заг. ред. В.Я. Настюка. Харків : Юрайт, 2017. 168 с.
12. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 304 с.
13. Nye J. S. Coorruption and Political Development : A Cost : Benefit analysis. *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa* / ed. by V. Monday. Expo. Washington, 1979. P. 411–433.