

**ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УПРАВЛІННІ
ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ СТРУКТУРНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ НААН УКРАЇНИ****LEGAL MECHANISMS FOR PREVENTING CORRUPTION IN THE MANAGEMENT
OF LAND RESOURCES BY STRUCTURAL SUBDIVISIONS OF THE NAAS OF UKRAINE**

**Покальчук М.Ю., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Корольова М.А., студентка IV курсу факультету прокуратури

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Поповиченко Д.В., студентка IV курсу факультету прокуратури

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті здійснено аналіз сучасного стану та правових проблем функціонування державних підприємств дослідних господарств (ДП ДГ) Національної академії аграрних наук України (НААН).

З урахуванням сучасного законодавства, окреслено правовий статус НААН України та її майнового комплексу. Автори проаналізували специфіку визначення судом земель науково-дослідних установ як особливо цінних, яка проявляється у врахуванні таких обставин, як: наявність у ДП ДГ статусу наукової установи, використання земельних ділянок як дослідне поле має відповідати основній діяльності науково-дослідної установи та підтвердження віднесення спірних земельних ділянок за їх якісними показниками до дослідних полів.

На основі прикладів з судової практики та наукових досліджень висвітлено основні корупційні ризики в управлінні ДП ДГ та земельними ресурсами НААН: незаконне відчуження земель, зловживання службовим становищем керівниками ДП ДГ, недоліки в процедурі призначення керівників ДП ДГ та неефективний контроль за використанням земельних ресурсів. В рамках висвітлення кожного з основних корупційних ризиків, наведена неврегульованість, яка, своєю чергою, дозволяє обходити законодавчі обмеження, та відповідна судової практика, яка це демонструє.

У процесі дослідження запропоновано правові механізми запобігання корупції в управлінні ДП ДГ та земельними ресурсами НААН: впровадження прозорих конкурсних процедур призначення керівників ДП ДГ, посилення контролю за використанням земельних ресурсів, забезпечення прозорості в управлінні державним майном. Розглянуто роль державної реєстрації у запобіганні корупційним ризикам, а також запропоновано перелік заходів, які допоможуть підвищити ефективність системи державної реєстрації як механізму запобігання корупції.

Ключові слова: аграрне право, запобігання корупції, Національна академія аграрних наук України, державні підприємства дослідних господарств, земельні ресурси, державне майно, антикорупційні механізми, управління державною власністю, правовий режим земель.

This article analyzes the current state and legal issues concerning the functioning of state enterprises of research farms (SE RF) under the National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine (NAAS).

Considering current legislation, the legal status of the NAAS of Ukraine and its property complex is outlined. The authors analyzed the specifics of courts designating land of research institutions as particularly valuable. This designation considers circumstances such as the SE RF's status as a scientific institution, the use of land plots as experimental fields aligning with the research institution's core activities, and confirmation that the disputed land plots, based on their qualitative indicators, qualify as experimental fields.

Based on examples from judicial practice and scientific research, the article highlights the main corruption risks in the management of SE RF and NAAS land resources. These include illegal alienation of land, abuse of official position by SE RF heads, shortcomings in the procedure for appointing SE RF heads, and ineffective control over land resource use. For each identified corruption risk, the article details regulatory gaps that allow circumvention of legislative restrictions and presents relevant judicial practice demonstrating these issues.

The study proposes legal mechanisms for preventing corruption in the management of SE RF and NAAS land resources, such as implementing transparent competitive procedures for appointing SE RF heads, strengthening control over land resource use, and ensuring transparency in state property management. The role of state registration in preventing corruption risks is also examined, and a list of measures is proposed to enhance the effectiveness of the state registration system as an anti-corruption mechanism.

Key words: agricultural law, corruption prevention, National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine, state enterprises research farms, land assets, state property, anti-corruption mechanisms, management of state property, legal regime of land.

Вступ. Національна академія аграрних наук України (НААН) є важливим компонентом аграрного сектору економіки держави, що здійснює наукове забезпечення розвитку галузей агропромислового комплексу. До сфери управління НААН належать численні державні підприємства дослідні господарства (ДП ДГ), які володіють значними земельними ресурсами. Статус НААН як національної наукової установи визначено Указом Президента України від 06.01.2010 № 8/2010 [1].

Однак, управління цими ресурсами супроводжується значними корупційними ризиками, про що свідчать численні судові справи, пов'язані з незаконним відчуженням земель, зловживанням службовим становищем керівниками ДП ДГ та іншими правопорушеннями. Аналіз судової практики, зокрема ухвал та вироків, представлених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, підтверджує актуальність проблеми та необхідність розробки ефективних аграрно-правових механізмів запобігання корупції у цій сфері.

Правовий статус НААН України та її майнового комплексу. НААН функціонує відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 № 848-VIII [2] та Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» від 07.02.2002 № 3065-III [3]. Згідно зі Статутом НААН, затвердженим наказом Мініюсту від 20.08.2021 № 2947/5 [4], Академія є самоврядною науковою організацією, заснованою на державній власності.

До структури НААН входять наукові установи та державні підприємства дослідні господарства (ДП ДГ), перелік яких затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2021 № 421 [5]. Станом на 2023 рік у віданні НААН знаходяться понад 100 ДП ДГ, які користуються земельними ділянками загальною площею близько 400 тис. га.

Правовий режим майна НААН визначається Законом України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V [6], відповідно до якого майно, закріплене за ДП ДГ, є державною власністю і належить їм на праві господарського відання.

Враховуючи, закріплену п. «в» ч. 1 ст. 150 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III, норму щодо земель дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів, які відносяться до особливо цінних земель, в процесі реалізації цієї норми КГС ВС в постанові по справі № 922/1341/22 від 04.03.2025 року доходить висновку, що «дослідне поле – це ділянка землі призначена для науково-дослідних та освітніх цілей» [7].

У наведеній постанові прокурор оскаржував рішення першої та апеляційної інстанцій, з огляду на те, що спірні земельні ділянки, які перебували на праві постійного користування у ДП ДГ «Кутизівка» були особливо цінними землями, але були передані в оренду Харківською РВА до Приватного сільськогосподарського підприємства «Деметра». Доводи прокурора ґрунтувались на тому, що сама по собі належність земель науково-дослідній установі свідчить про те, що ці землі є особливо цінними, а отже, було порушення порядку надання такої земельної ділянки, але суд касаційної інстанції не погодився з наданими висновками прокурора та залишив скаргу без задоволення.

При віднесенні земель науково-дослідних установ до особливо цінних, суд звертає увагу на такі обставини в сукупності:

- Наявність у ДП ДГ статусу наукової установи;
- Використання земельних ділянок як дослідне поле має відповідати основній діяльності науково-дослідної установи;
- Підтвердження віднесення спірних земельних ділянок за їх якісними показниками до дослідних полів;

Корупційні ризики в управлінні ДП ДГ та земельними ресурсами НААН. Аналіз матеріалів судової практики та наукових досліджень дозволяє виділити наступні основні корупційні ризики в управлінні ДП ДГ та земельними ресурсами НААН:

Незаконне відчуження земель. Одним з найпоширеніших корупційних проявів є незаконне відчуження земель ДП ДГ шляхом укладання договорів оренди, емфітевзису або купівлі-продажу з порушенням встановленого порядку. Як зазначено у дослідженні Центру проблем імплементації європейського соціального права [8], непоодинокими є випадки, коли керівники ДП ДГ укладають договори оренди на невідгдних для держави умовах або відчужують землі сільськогосподарського призначення в обхід встановлених законодавством обмежень.

Типові зловживання в управлінні ДП ДГ містять:

- Укладання низки договорів, для заволодіння державним майном та його збут;

Як приклад можна навести вирок ВАКС у справі № 991/493/22 від 06.03.2024 року, щодо заволодіння майном, шляхом використання службового становища та легалізації (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом, уповноважена особа ДП «Червоний землероб», завдаючи шкоди державним інтересам, передав на зберігання зерно приватній компанії, а інша приватна компанія продавала це зерно під виглядом власного виробництва [9]. Ухвалою АП ВАКС від 17.09.2024 року [10] у цій справі частково задоволена апеляційна скарга прокурора у частині виключення з додаткового покарання обвинуваченого конфіскації ¼ належного майна, з цим погодився і ККС ВС, залишивши вирок та ухвалу АП ВАКС без змін, а касаційну скаргу без задоволення [11].

- Укладання удаваних правочинів, вчинених з метою приховати інші правочини;

Це зловживання охоплює випадки, коли ДП здійснює розпорядження земельною ділянкою, хоча, як постійний користувач земельної ділянки, такої правомочності не має. У справі № 905/20/23 від 15.11.2024 року ДП «Центр сертифікації та експертизи насіння і садивного матері-

алу» передав ТОВ «Агропрод-Донбас» земельну ділянку за договором на виконання сільськогосподарських робіт та договором на поставку зерна майбутнього врожаю. Як постановила ОП КГС ВС, за своєю суттю в сукупності ці договори є договором оренди земельної ділянки, «оскільки за їх змістом вони виражають волю його сторін на укладання саме договору оренди землі, а неналежне оформлення договору та відносин оренди у цьому випадку є тим способом, завдяки якому досягається прихована мета передачі в користування земельної ділянки» [12, п. 8.84]. Тобто, ДП як постійний користувач земельної ділянки, передає право розпорядження земельною ділянкою у вигляді удаваного договору оренди, але з тріади правомочностей має лише користування і володіння, що суперечить правилу римського права «*in potest plurima in rem*» (ніхто не може передати іншому більше прав на річ, ніж має сам) [13, п. 7.7].

Зловживання службовим становищем керівниками ДП ДГ. Керівники ДП ДГ нерідко зловживають своїм службовим становищем, приймаючи рішення в особистих інтересах або в інтересах третіх осіб. Зокрема, поширеними є випадки:

- Укладання договорів з афілійованими компаніями;
- Нецільове використання коштів підприємства;
- Приховування реальних доходів від господарської діяльності;
- Фіктивні закупівлі товарів та послуг.

Як приклад з судової практики щодо фіктивних закупівель послуг можна навести вирок ВАКС у справі № 405/9164/18 від 10.03.2025 року, в якому обвинувачена особа, яка виконувала обов'язки директора ДП ДГ «Червоний землероб» (на той момент ухвалою господарського суду щодо підприємства було порушено провадження про банкрутство та введено мораторій на задоволення вимог кредиторів) залучила колишнього юриста вищезгаданого підприємства до здійснення фіктивних правочинів (цивільно-правових договорів про надання юридичних послуг), а також він звернувся до господарського суду з заявою про визнання та включення до реєстру кредиторів грошових вимог до ДП на суму понад 3,5 млн грн [14]. Таким чином, екс-директор ДП вчинила закінчений замах на заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем, вчиненому за попередньою змовою групою осіб в особливо великих розмірах та службове підроблення.

Дослідження науковців Білоцерківського національного аграрного університету [15] виявило, що у період 2018–2022 років правоохоронними органами було відкрито понад 50 кримінальних проваджень щодо керівників ДП ДГ НААН за ознаками злочинів, передбачених статтями 191, 364, 366 Кримінального кодексу України.

Недоліки в процедурі призначення керівників ДП ДГ. Відсутність прозорих конкурсних процедур призначення керівників ДП ДГ створює підґрунтя для корупційних проявів. Попри те, що постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 777 [16] передбачено проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, на практиці ці процедури часто порушуються або мають формальний характер.

Як приклад з судової практики, можна навести рішення Херсонського окружного адміністративного суду у справі № 540/5482/21 від 19.11.2021 року в якому, НААН при оголошенні проведення конкурсу на посаду директора підприємства мало б утворити нову комісію, враховуючи п. 3 Порядку № 6, а фактично НААН наділило постійну діючу комісію, повноваженнями передбаченими п. 4 постанови КМУ № 777 та п. 5 Порядку проведення конкурсного відбору керівників державних підприємств, установ та організацій мережі Національної академії аграрних наук України, затверджений постановою Президії НААН від 23.04.2019 року № 6 для нової комісії [17]. Також, Конкурсний відбір на посаду директора ДП «Дослідне господарство Інституту рису Національної

академії аграрних наук України» був проведений Конкурсною комісією одного складу, створеною згідно наказу НААН від 14.04.2021 № 155-к, а Конкурсний відбір, здійснював інший склад Комісії, створеної 30.08.2021 року № 82. Крім того, переможець за конкурсом подав декларацію «кандидата на посаду» з порушенням Закону України «Про запобігання корупції» (за позаминулий рік). До того ж, наказ про призначення переможця конкурсу, виданий без пропозиції погодження призначення з місцевою державною адміністрацією, що є порушенням п. 2 постанови КМУ «Про затвердження Порядку погодження з Головою ради міністрів Автономної республіки Крим, головами місцевих державних адміністрацій призначення на посади та звільнення з посад керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 09.10.2013 р. № 818.

У вищенаведеному рішенні суд звертає увагу на те, що Конкурсна комісія діяла не у спосіб, передбачений постановою КМУ № 777, постановою КМУ № 818 та рішення Конкурсної комісії не відповідає вимогам ч. 2 ст. 2 КАС України.

Неефективний контроль за використанням земельних ресурсів. Недостатній контроль з боку НААН та відповідних державних органів за використанням земельних ресурсів ДП ДГ призводить до нецільового використання земель сільськогосподарського призначення, їх деградації та виснаження. В контексті неефективного контролю щодо передачі особливо цінних земель варто навести судову практику, а саме вирок ВАКС у справі № 991/2930/19 від 13.12.2024 року, в якому 9 осіб (співробітник СБУ, посадові особи НААН, ГУ Держзагемтства, ДП ДГ «Чабани») в порушення, встановленої на той час законодавством процедури припинення права користування земельними ділянками особливо цінних земель, фактично вилучили з власності держави особливо цінні землі ДП ДГ «Чабани» загальною площею 15,12 га на користь заздалегідь визначених 144 осіб, серед яких були обвинувачені, їх родичі та інші особи [18]. За своєю суттю, обвинувачені використали загальний механізм приватизації, попередньо узгодивши порядок дій між собою та співпрацюючи для реалізації злочинної мети – отримання земельних ділянок у власність без здійснення витрат на придбання цього майна, чим завдали збитки державі на понад 42 млн грн.

Наведена судова практика свідчить про те, що механізми контролю за використанням земельних ресурсів ДП ДГ, які діяли на той час та дозволяли посадовим особам відчужувати в приватну власність особливо цінні землі, всупереч чітко встановленій законодавством процедури припинення права постійного користування, були неефективними: наявні на той момент запобіжники на практиці не призводили до запобігання вчиненню цих правопорушень.

Правові механізми запобігання корупції. На основі аналізу нормативно-правової бази та науково-практичних досліджень можна запропонувати наступні правові механізми запобігання корупції в управлінні ДП ДГ та земельними ресурсами НААН:

Авторське бачення вдосконалення нормативно-правової бази. Розглядається необхідність внесення змін до законодавства, спрямованих на:

- Посилення захисту земель наукових установ від незаконного відчуження;
- Впровадження прозорих процедур прийняття рішень щодо розпорядження земельними ділянками;
- Встановлення чітких критеріїв ефективності використання земельних ресурсів ДП ДГ.

Зокрема, доцільно доповнити Закон України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» від 07.02.2002 № 3065-III [3] положеннями щодо особливостей управління земельними ресурсами НААН та її підприємств.

Впровадження прозорих конкурсних процедур призначення керівників ДП ДГ. Необхідно забезпечити неухильне дотримання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 777 [16] щодо проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Конкурсні процедури мають бути прозорими та передбачати участь представників громадськості та антикорупційних органів.

Позитивним прикладом є впровадження з 2018 року конкурсних процедур для призначення керівників наукових установ відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.07.2018 № 589 [19]. Аналогічний підхід доцільно застосувати і для керівників ДП ДГ.

Посилення контролю за використанням земельних ресурсів. Для ефективного контролю за використанням земельних ресурсів ДП ДГ пропонується:

- Впровадити систему моніторингу використання земель з використанням ГІС-технологій;
- Забезпечити регулярне проведення аудиту ефективності використання земельних ресурсів;
- Створити відкриту базу даних земельних ділянок, які перебувають у користуванні ДП ДГ, з можливістю громадського контролю.

Забезпечення прозорості в управлінні державним майном. Прозорість є основою запобігання корупції. Для підвищення прозорості в управлінні ДП ДГ та земельними ресурсами НААН пропонується:

- Регулярно оприлюднювати інформацію про фінансово-господарську діяльність ДП ДГ;
- Забезпечити публічний доступ до інформації про використання земельних ресурсів;
- Впровадити електронні аукціони для передачі в оренду майна та земельних ділянок.

Роль державної реєстрації у запобіганні корупційним проявам. Важливу роль у запобіганні незаконному відчуженню земель та майна ДП ДГ відіграє система державної реєстрації. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV [20] та Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV [21] встановлюють правові засади державної реєстрації.

Для підвищення ефективності системи державної реєстрації як механізму запобігання корупції пропонується:

- Встановити особливий порядок державної реєстрації правочинів щодо земельних ділянок ДП ДГ, який передбачатиме обов'язкове погодження з НААН;
- Впровадити електронну взаємодію між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та інформаційними системами НААН;
- Забезпечити моніторинг реєстраційних дій щодо земельних ділянок та нерухомого майна ДП ДГ.

Висновки. Здійснене дослідження сучасного стану управління ДП ДГ та земельними ресурсами НААН свідчить про наявність значних корупційних ризиків у цій сфері. Для їх мінімізації необхідно впровадити комплекс правових механізмів, спрямованих на:

1. Вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює діяльність НААН та її підприємств;
2. Впровадження прозорих конкурсних процедур призначення керівників ДП ДГ;
3. Посилення контролю за використанням земельних ресурсів;
4. Забезпечення прозорості в управлінні державним майном;
5. Вдосконалення системи державної реєстрації як механізму запобігання незаконному відчуженню земель.

Реалізація запропонованих заходів дозволить підвищити ефективність використання земельних ресурсів ДП ДГ, мінімізувати корупційні ризики та забезпечити збереження земельних активів НААН для виконання статутних завдань наукових установ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про надання Українській академії аграрних наук статусу національної» від 06.01.2010 № 8/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8/2010#Text>.
2. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>.
3. Закон України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» від 07.02.2002 № 3065-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3065-14#Text>.
4. Статут Національної академії аграрних наук України, зареєстрований наказом Мін'юсту від 20.08.2021 №2947/5. URL: http://naas.gov.ua/test/123_files/iblock/статут%20наан%202021.pdf.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку установ, організацій та підприємств, що перебувають у віданні Національної академії аграрних наук» від 28.04.2021 № 421. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421-2021-п#Text>.
6. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>.
7. Постанова КГС ВС від 04.03.2025 у справі № 922/1341/22. URL: <https://opendatobot.ua/court/125709895-b176915e53be74622bf5508b4c853c12>.
8. Запобігання корупційним ризикам в процесі використання земельних активів НААН України: монографія / за ред. О.М. Світличного. Біла Церква, 2021. URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNANU/13890/1/Zapobihannia_str.pdf.
9. Вирок ВАКС від 06.03.2024 у справі № 991/493/22. URL: <https://hacc-decided.ti-ukraine.org/uk/documents/117558949>.
10. Ухвала АП ВАКС від 17.09.2024 у справі № 991/493/22. URL: <https://hacc-decided.ti-ukraine.org/uk/documents/121865412>.
11. Постанова ККС ВС від 22.05.2025 у справі № 991/493/22. URL: <https://hacc-decided.ti-ukraine.org/uk/documents/127702617>.
12. Постанова ОП КГС ВС від 15.11.2024 у справі № 905/20/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123426534>.
13. Постанова ВП ВС від 05.04.2023 у справі № 911/1278/20. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=110208958&red=1000036a7e139b851839eeb4a5398b92fe9cb1&d=5>.
14. Вирок ВАКС від 10.03.2025 у справі № 405/9164/18. URL: <https://opendatobot.ua/court/125728756-073a1f910bc167f851639b79825e0815>.
15. Проблемні питання управління земельними ресурсами ДП ДГ НААН України / за ред. С.І. Мельничука. Біла Церква, 2022. URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNANU/12748/1/Problemni_pytan.pdf.
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки» від 03.09.2008 № 777. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/777-2008-п#Text>.
17. Рішення Херсонського окружного адміністративного суду від 19.11.2021 у справі № 540/5482/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/101450043/>.
18. Вирок ВАКС від 13.12.2024 у справі № 991/2930/19. URL: <https://hacc-decided.ti-ukraine.org/uk/documents/123750557>.
19. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання наукових установ (організацій, підприємств), що перебувають у віданні Національної академії наук, національних галузевих академій наук» від 26.07.2018 №589. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/589-2018-п#Text>.
20. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>.
21. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>.