

*Мілімко Л.В., к.ю.н.,
доцент кафедри
господарського права і процесу,
МФЮА*

ОСОБЛИВОСТІ ПРОТИДІЇ ЗЕМЕЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Стаття присвячена проблемам протидії правопорушенням, що учиняються у сфері земельних відносин. При цьому найбільш ефективним способом протидії земельним правопорушенням є ліквідація умов.

Статья посвящена проблеме противодействия правонарушениям, совершаемым в сфере земельных отношений. При этом наиболее эффективным способом противодействия земельным правонарушениям есть ликвидация условий для их совершения.

The article is devoted to countering the problem of offenses committed in the sphere of land relations. The most effective way to combat land offenses is the elimination of conditions for performing them.

Ключові слова: *земельні правопорушення, протидія, попередження правопорушень, причини, умови вчинення правопорушень.*

Земля для українця завжди була і залишається однією із найбільших цінностей, гарантією його економічного благополуччя і добробуту. Вона є об'єктом концентрації різних громадських інтересів. Це обумовлено її важливістю як елементу екологічної системи, як засобу і базису виробництва, а також в цілому як основи життя і діяльності людей.

Зміна соціально-економічних відносин в Україні наприкінці ХХ століття суттєво позначилися на земельних відносинах. В умовах розвитку ринку в Україні земля набуває властивостей товару і, відповідно, приймає участь як нерухоме майно в операціях купівлі-продажу, оренди, застави, дарування, спадкування тощо. Як об'єкт права власності вона може вільно відчужуватися та переходити від однієї особи до іншої в порядку універсального правонаступництва (спадкування, реорганізації юридичної особи та ін.) або іншим способом, якщо ділянка не вилучена з обороту або не обмежена в обороті.

Не дивлячись на низку позитивних кроків, що здійснені у цій сфері, доводиться констатувати той факт, що часто такі зміни не слугують інтересам суспільства і його громадянам.

З цього приводу Постановою Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» від 22 вересня 2005 року № 2897-IV дано аналіз стану земельних відносин в державі та зазначається, що ситуація, яка складається на місцях у процесі реформування земельних відносин, зумовлює ряд критичних зауважень, про що свідчать факти незаконного надання у власність та користування земельних ділянок, яке провадиться за безпосередньої участі відповідних органів виконавчої влади або за їх сприяння [1]. Досить прикро констатувати той факт, що така ситуація часто є результатом незаконних, протиправних діянь, які учиняються, як правило, свідомо. У зв'язку з чим є необхідність у глибокому дослідженні таких правопорушень та розробці науково обґрунтованих шляхів протидії їм.

Проблематика протидії правопорушенням була об'єктом дослідження багатьох вчених, серед яких, зокрема, О.М. Бандурка, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.Ф. Зелінський, В.М. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, О.В. Лисодєд, О.М. Литвинов, В.Г. Павлов, І.В. Самощенко, О.Д. Сітковська, В.Я. Тацій, Г.А. Туманова та інші. Водночас, проблема протидії земельним правопорушенням є не настільки дослідженою і потребує подальшої розробки.

За дослідженнями вчених, а також за оцінками закордонних експертів, визначальним генератором криміналізації економіки, в тому числі і у сфері земельних відносин, в Україні є приватизація, яка широко відчинила ворота організованій економічній злочинності та корупції.

Специфіка земельних правопорушень полягає в тому, що основна кількість протиправних посягань належить одночасно і до корисливої, і до економічної, і до екологічної, і до організованої злочинності. Правопорушення у сфері земельних відносин набули такого поширення, що дозволяє констатувати факт про специфічний напрямок злочинної діяльності в межах «кримінального ринку земель».

До правопорушень цієї групи можна віднести:

- вчинення незаконних операцій з землею шляхом фальсифікації документів, необхідних для купівлі – продажу, оренди земельної ділянки;
- підкуп посадових осіб з метою незаконного безоплатного отримання земельної ділянки;
- шахрайські дії із земельними ділянками;
- реєстрація фіктивних підприємств, організацій з метою отримання земельних ділянок від органів місцевого самоврядування;
- примушування до вчинення правочину із земельною ділянкою або до відмови у його вчиненні;
- отримання або вимагання хабара за сприяння в отриманні земельної ділянки або за прискорення процесу її отримання;
- навмисні дії, спрямовані на банкрутство невігідних підприємств, з метою заволодіння покупцем нерухомим майном, зокрема і земельною ділянкою;
- реєстрація незаконних правочинів із землею нотаріусами та ін.

Всі ці правопорушення є корисливими, тобто мають на меті отримання прибутку незаконним шляхом.

При цьому, згідно з пунктом 1 статті 6 Страсбурзької Конвенції, діями які пов'язані з отриманням доходів злочинним шляхом належать:

- перетворення або передача власності, усвідомлюючи, що така власність є доходом, з метою приховування або маскуванню незаконного походження власності або з метою сприяння будь-якій особі, замішаній у вчиненні предикатного злочину, уникнути правових наслідків її дій;
- приховування або маскуванню справжнього характеру, джерела, місцезнаходження, стану, переміщення, прав стосовно власності або володіння нею, усвідомлюючи, що така власність є доходом;
- набуття, володіння або використання власності, усвідомлюючи під час отримання, що така власність була доходом;
- участь у вчиненні, об'єднання або змова з метою вчинення, замах на вчинення, пособництво, підмова, сприяння і поради щодо вчинення будь-якого із злочинів, визначених відповідно до цієї статті [2].

Безумовно, є необхідність у розробці дієвих заходів щодо протидії таким правопорушенням, котрі, в кінцевому результаті, повинні призвести до зменшення їх кількості і у сфері земельних відносин.

Слід зазначити, що в навчальній і науковій літературі часто не розмежовуються такі категорії як «попередження», «профілактика» та «протидія». Так, одні науковці розглядають ці терміни як ідентичні, другі не ототожнюють їх, надаючи кожному окреме тлумачення, треті – більш ширшим за змістом визначають профілактику або попередження. Наприклад, А.Ф. Зелінський вважає, що профілактика не має на увазі конкретний злочин, а забезпечується через попередження криміногенних ситуацій, їх усунення, ослаблення дії криміногенних факторів, захисту об'єктів від посягань тощо. Поряд з тим, запобігання злочинам спрямоване на перешкоджання здійсненню злочинного наміру конкретної особи до початку посягання на стадіях виявлення наміру або готування до злочину. Припинення направлене на злочинну діяльність, що вже розпочалася, та має за мету забезпечити ненастання її шкідливих наслідків [3, с. 137, 141 – 142].

У свою чергу такі кримінологи як І.М.Даньшин, В.В. Голіна, О.Г. Кальман, О.В. Лисодед вважають, що запропонована термінологічна дискусія стосовно розмежування цих понять, котрі визначають одне й те саме явище, явно недоцільна, оскільки не має теоретичного та практичного сенсу, є явно надуманою, поглиблює понятійну плутанину, змушує вчених «переключатися» з аналізу змісту явища на його етимологічну оболонку. Тому заходи рівнозначно можуть бути або попереджувальні, або профілактичні, або запобіжні, або превентивні. Так само діяльність однаково може бути або попереджувальна, або профілактична, або запобіжна, або превентивна. Всі ці дії тотожні. В основу ж розмежування попереджувальної діяльності за рівнями, напрямками, видами має бути покладений аналіз її змісту, а не вживання в одних випадках терміна «попередження», а в інших – «профілактика» [4, с. 94 – 96].

Водночас, на нашу думку, найбільш широким за змістом є термін «протидія», який охоплює собою усі категорії, зокрема такі як: «попередження» «профілактика», «запобігання» та «припинення».

Ми вважаємо, що протидію правопорушенням слід розглядати як широкий комплекс державних і суспільних заходів, що складається із заходів економічного, соціального, культурного, виховного, правового й іншого характеру які спрямовані на недопущення вчинення правопорушень, а також діяльність спеціально уповноважених органів у боротьбі з правопорушеннями шляхом застосування заходів щодо виявлення, розкриття, розслідування й судового розгляду справ, покарання винних, виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, нагляду за законністю тощо.

У сучасних умовах одним з напрямків боротьби із правопорушеннями, руйнуванням їх фінансової бази, а також оздоровлення економіки є виключення можливості розпоряджатися отриманими незаконним шляхом доходами.

Ця ідея є ключовою у актах Європейського співтовариства. Зокрема, проблемі протидії організованим, економічній і корисливій злочинності присвячені такі міжнародні акти, як Конвенція Ради Європи «Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом» від 8 листопада 1990 року (Страсбург) [2], Конвенція Ради Європи «Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму» від 16 травня 2005 року (Варшава) [5].

Зокрема, у преамбулі Конвенції Ради Європи від 16 травня 2005 року відзначається, що позбавлення злочинця доходів, отриманих злочинним шляхом, та знарядь і засобів злочинів, є одним з ефективних і сучасних методів боротьби проти небезпечних форм злочинності.

Україною ратифіковані названі вище правові акти. На їх виконання та на протидію внутрішньодержавним загрозам українське законодавство поповнилося такими правовими актами як, закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року [6], «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [7] та інші.

На виконання цих законодавчих актів Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади своїми актами з певною періодичністю затверджують різноманітні плани заходів щодо протидії корупції, економічним

та іншим протиправним проявам у різних сферах суспільних відносин, зокрема, і у сфері державного управління.

Необхідно наголосити, що правопорушення, які учиняються в системі діяльності органів управління характеризуються особливою суспільною небезпечністю. У сфері земельних відносин з цього приводу Державним комітетом із земельних ресурсів України наказом № 13 від 8 січня 2010 року «Про затвердження заходів щодо попередження та профілактики корупційних діянь в центральному апараті Держкомзему та територіальних органах на 2010 рік» визначені основні напрями протидії появам корупції в системі органів управління земельним відносинами.

Крім того, проблеми зростання злочинності та визначення шляхів протидії їм були і залишаються предметом обговорення посадовців багатьох державних органів різних рівнів. Так у рішенні РНБО «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 11 вересня 2009 року визначено, що незважаючи на певний прогрес у законодавчій та інституційній сферах, масштаби поширення злочинності та корупції сьогодні загрожують національній безпеці та конституційному ладу України [8].

В свою чергу, Державним комітетом фінансового моніторингу України прийнятий наказ Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму [9], який набрав чинності 18 листопада 2010 року. Оцінювання ризику здійснюється за відповідними критеріями, зокрема за типом клієнта, географічним розташуванням країни реєстрації клієнта або установи, через яку він здійснює передачу (отримання) активів, і видом товарів та послуг.

Однак, такі критерії більшою мірою можна застосувати до доходів, що отримані злочинним шляхом, які мають грошовий вираз. До протидії правопорушенням у сфері земельних відносин такі критерії застосувати можна не завжди у зв'язку з тим, що такі правопорушення часто виражаються у формі матеріальних благ, зокрема, земельних ділянок, що надаються у власність, у користування тощо. Зокрема, це правопорушення, що полягають у вчиненні

незаконних операцій з землею шляхом фальсифікації документів, необхідних для купівлі – продажу, оренди земельної ділянки; реєстрація фіктивних підприємств, організацій з метою отримання земельних ділянок від органів місцевого самоврядування; навмисні дії, спрямовані на банкрутство невігідних підприємств, з метою заволодіння покупцем нерухомим майном, зокрема і земельною ділянкою; реєстрація незаконних правочинів із землею нотаріусами та інші. Тому у сфері земельних відносин є необхідність у розширенні критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Не дивлячись на цілу низку правових актів, що спрямовані на протидію корупції, належного ефекту вони не дають. При цьому, на думку вітчизняних практичних працівників, основні причини неефективної протидії правопорушенням полягають у неправильній спрямованості правоохоронної діяльності, в архаїчних критеріях оцінки роботи відповідних органів, у низькій якості документування та розслідування злочинної діяльності.

Нажаль, відсутність належної взаємодії між правоохоронними та контролюючими органами, призводить до того, що переважна більшість правопорушень у сфері земельних відносин виявляється не на стадії готування, а після їх вчинення і нанесення істотної матеріальної шкоди державі.

Аналізуючи причини неефективної протидії злочинності, В.В. Онопенко, зокрема, зазначає, що часто представники правоохоронних органів убачають їх у діяльності судів, в тому числі і у лояльному ставленні до підсудних, безпідставному поверненні кримінальних справ на додаткове розслідування чи винесенні виправдувальних вироків, зрештою, в корумпованості служителів Феміди. Водночас, він наголошує, що успіху в протидії злочинності можна досягти за умови конструктивної співпраці між правоохоронними органами та судами. Основою для такої співпраці мають бути дотримання закону та інтересів держави [10].

Однак, в рамках протидії правопорушенням у сфері земельних відносин вбачається необхідним також розробка і реалізація заходів попереджувального характеру, поліпшення координації дій органів, що здійснюють облік і розподіл

земель, контроль у цій сфері з боку природоохоронних та правоохоронних структур.

У свою чергу профілактична діяльність вимагає самостійного правового регулювання, необхідного для вдосконалення її системи та складових чинників, забезпечення реалізації завдань діяльності суб'єктів профілактики, оскільки слід враховувати, що будь-які профілактичні заходи правоохоронних органів, посадових осіб або представників громадськості повинні відповідати положенням законодавства. Без законодавчого визначення системи заходів попередження правопорушень, їх рівнів і порядку застосування органами державного управління та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян, окремими громадянами, а також визначення прав та обов'язків державних органів і організацій, що проводять профілактичну роботу, і осіб, щодо яких здійснюються передбачені заходи, завдання попередження правопорушень вирішити дуже важко.

Також варто зауважити, що спостереження за тривалою економічною кризою в Україні свідчать про безпосередню залежність між зuboжінням населення та різким зростанням майнових, насильницько-майнових, господарських та економічних злочинів.

Стабілізація економічної ситуації в державі обумовлює позитивні тенденції до скорочення злочинів, що вчинюються на економічному підґрунті. При цьому важливим фактором попередження злочинності є зменшення ступеня диференціації населення за рівнем прибутків, забезпечення прожиткового мінімуму для малозабезпечених верств населення, боротьба з безробіттям, стимулювання бізнесової діяльності.

Вивчення попереднього радянського досвіду боротьби зі злочинністю, а також зарубіжних аналогів взаємодії державних і громадянських структур вказують на те, що потрібна координація роботи з профілактики правопорушень, як узгоджена взаємодія, що має істотний організаційний, профілактичний, психологічний потенціал, створюючи об'єктивні умови для збільшення сил протидії злочинності, взаємного контролю суб'єктів координації, підвищення їхньої відповідальності у сфері забезпечення правопорядку. Крім того, при

підготовці програм боротьби зі злочинністю є необхідність, щоб ці програми мали підтримку населення. З цього приводу слід згадати, що кримінальна ситуація в США, ФРН, Англії та деяких інших західних країнах у першій половині минулого століття почала стабілізуватися тільки з моменту встановлення співробітництва правоохоронних органів із громадськістю за підтримки урядових структур.

Політичне керівництво держав, вищі органи державної влади повинні консолідувати всі сили суспільства та використовувати всю силу держави для протидії правопорушенням. Для цього в законодавчому порядку необхідно розширити права громадських об'єднань, гарантувати їм моральну та матеріальну підтримку.

Водночас, умови самі безпосередньо не породжують правопорушення, але супроводжуються причинами у просторі та часі, і впливаючи на них, забезпечують певний їх розвиток, необхідний для здійснення наслідку правопорушення. Ліквідація умов є ефективним способом попередження правопорушень. Виходячи з цього є також необхідність у найшвидшому завершенні безоплатної приватизації земель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» : Постанова Верховної Ради України від 22 верес. 2005 р. № 2897-IV // Голос України. – 2005. – 5 жовт. – № 187.

2. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 08.11.1990. // Офіційний вісник України. – 1998 р. – № 13. – С. 304.

3. Зелінський А. Ф.Кримінологія : навчальний посібник // А.Ф. Зелінський. – Х. – Рубікон. – 2000. – 249 с.

4. Кримінологія: Загальна та Особлива частини: [Підручник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закладів] / І.М. Даньшин, В.В. Голіна, О.Г. Кальман, О.В. Лисодед; За ред. проф. І.М. Даньшина. - Харків: Право, 2003. – 352 с.

5. Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 08.11.1990. // Офіційний вісник України. – 1998 р. – № 13. – стор. 304.

6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 черв. 1993 р. // Відомості Верховної Ради. – 1993 р. – № 35. – Ст. 358.

7. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28 лист. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України – 2003 р. – № 1. – Ст. 2.

8. Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції : Рішенні РНБО від 11 вересня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009 р. – № 83. – стор. 12. – Ст. 2809.

9. Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Державний комітет фінансового моніторингу України. Наказ від 3 серп. 2010 р. № 126. // Офіційний вісник України – 2010 р. – № 80. – стор. 123. – Ст. 2839. – код акту 53100/2010.

10. Інформаційний сервер Верховного суду України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/8915E593E4E53CDBC22576E4005684A3?opendocument>.