

УДК 343.9

М.Ю. МАРЧЕНКО, Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса НАПрН України

ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНЕ ЗАПОБІГАННЯ САМОВІЛЬНОМУ ЗАЙНЯТТЮ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ТА САМОВІЛЬНОМУ БУДІВНИЦТВУ

Ключові слова: самовільне зайняття земельної ділянки, самовільне будівництво, запобігання злочинності, загальносоціальне запобігання злочинності

Формування соціально орієнтованої, демократичної та правової держави в Україні неможливе без захисту одного із найцінніших об'єктів права власності Українського народу – землі, що відповідно до ст.14 Конституції України є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Виходячи з цього, дотримання належного стану законності у земельній сфері є нагальним завданням сучасного розвитку українського суспільства.

Серед усіх порушень земельного законодавства значна частка припадає саме на самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво, що у структурі усіх правопорушень у сфері земельних відносин складає близько 60 % [1, с.43–44]. До того ж від цього доволі поширеного негативного соціального явища державний та місцеві бюджети недоодержують близько 2 млрд. грн. щорічно від несплати земельного податку та орендної плати за користування земельними ділянками [2, с.55]. Зазначене заважає проведенню подальшого земельного реформування в Україні, удосконаленню земельних відносин, а також модернізації та розвитку українського села.

Різним, переважно кримінально-правовим, аспектам запобігання самовільному зайняттю

земельної ділянки та самовільному будівництву присвятили свої праці такі вчені, як Н.О. Антонюк, В.А. Бублейник, І.Б. Габаїдзе, О.О. Дудоров, Е.М. Ефендієв, Т.І. Карпов, Г.К. Костров, П.Ф. Кулинич, О.В. Лугина, М.І. Мельник, Р.О. Мовчан, В.В. Носік, А.І. Терещенко, І.К. Тупіко, О.В. Чепка, М.В. Шульга, О.М. Шульга тощо.

Зважаючи на недостатню розробленість у сучасній науці саме кримінологічних підходів до некарального, не репресивного підходу запобігання явищу, що досліджується, вироблення на підставі проведеного емпіричного дослідження заходів загальносоціального запобігання вказаному різновиду злочинів у земельній сфері доводить актуальність, теоретичну й практичну значущість цього дослідження. Тому метою наукової статті є виділення заходів загальносоціального характеру, спрямованих на запобігання самовільному зайняттю земельної ділянки та самовільному будівництву із врахуванням сучасного стану земельного реформування в Україні.

Як відомо, загальносоціальне запобігання злочинності є підвалиною усієї системи запобіжних заходів, що здійснюються в країні. Це – аксіома теорії і практики запобігання злочинності. І злочинність у зазначеній царині не є виключенням.

Аналіз кількісних та якісних вимірів цієї злочинності у сфері земельних відносин, а також вивчення детермінантів, що її продукують [3, 4], показує, що захистити конституційне право громадян України на володіння, користування й розпорядження землею лише діяльністю системи органів кримінальної юстиції апіорі неможливо. Тому реалізація заходів загальносоціального запобігання виходить на перший план.

Незважаючи на багатовекторну діяльність різних суб'єктів, з нашого огляду, загальносоціальне запобігання саме злочинності у сфері самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва має включати правові, організаційно-управлінські, соціаль-

но-економічні, інформаційні, культурно-виховні та деякі інші заходи.

Правові заходи посідають провідне місце в системі заходів непрямої, опосередкованої дії на злочинність, яка вивчається. Успіх подальшого земельного реформування в Україні залежить, по-перше, від якості чинних нормативно-правових актів, що регулюють земельні відносини, а, по-друге, від розробки та прийняття Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України законів і відповідних підзаконних актів у сфері охорони, оцінки землі, забезпечення нормального землеустрою та ін.

Взагалі у літературі висловлюється чимало обґрунтованих дорікань щодо широкого, іноді невинновданого, застосування цивільно-правових норм до регулювання земельних відносин. По-перше, Земельний кодекс України передбачає опосередкування відносин власності на землю за допомогою цивільно-правових угод, а значить – і за допомогою цивільно-правових механізмів. По-друге, виходячи із змісту ст.1 Цивільного кодексу України, можна стверджувати, що він діє і стосовно землі як об'єкта цивільних відносин. Тому в світлі кодифікаційних процесів у земельному та цивільному законодавстві необхідно узгодити між собою зазначені кодекси.

Аналіз норм чинного Земельного кодексу України показав, що він поєднує різні за юридичною природою підстави виникнення права власності на земельні ділянки. При цьому більшість його норм присвячені регулюванню земельних відносин, що виникають у процесі набуття права власності на земельні ділянки із земель державної та комунальної власності, тоді як у Конституції України передбачається здійснення громадянами і юридичними особами права власності на землю Українського народу.

У зв'язку з цим, набуття права власності на землю потребує не лише законодавчого закріплення підстав виникнення такого права, а й визначення в законі умов, за яких передба-

чені Основним законом суб'єкти можуть стати власниками земельних ділянок [5]. Безперечно, що це є істотною законодавчою ініціативою, яка здатна суттєво поліпшити земельні відносини та зменшити рівень злочинності у сфері самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва.

Наступним загальносоціальним заходом запобігання досліджуваній злочинності виступає необхідність тлумачення Конституційним Судом України норм щодо зняття мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення. Чому це важливо?

Оскільки цей вид земельних ділянок, за результатами емпіричного дослідження, найчастіше займається винними особами в нашій державі [3, с.241–251], тому слід врегулювати на найвищому законодавчому рівні усі можливі для суспільства ризики, що впливають із поспішних дій парламентарів та Уряду у цьому напрямку. З одного боку, зняття цього мораторію може надати нового імпульсу для розвитку земельного реформування та ринку землі в Україні і, як наслідок, – розширення кола приватних власників земельних паїв, які, відповідно, будуть охороняти своє майно (землю), що позначиться на скороченні рівня самовільного зайняття землі. З іншого, це може тлумачитись як порушення конституційних прав більшості через задоволення корпоративних корисливих цілей меншості. Тому у всякому разі такі серйозні знакові події, як зняття мораторію на купівлю-продаж землі (дія якого продовжена до 2016 р.), мають здійснюватись у межах Конституції і законів України шляхом урахування інтересів усіх громадян України. Звичайно, існують й інші правові заходи цього запобіжного напрямку.

Сфера заходів *організаційно-управлінського характеру* загальносоціального запобігання цьому виду злочинності тісно пов'язана із попереднім блоком правових заходів. Вона включає широке коло різних за змістом, суб'єктами і складністю проведення дій, що здатні і мають удосконалити земельні відносини.

Не перебільшуючи, відзначимо, що цей сегмент загальносоціального запобігання злочинності у сфері самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва є одним із найважливіших, оскільки вдала реалізація його різнохарактерних заходів здатна здійснити «революцію» у земельному реформуванні. У разі подальших зволікань політиками щодо реалізації організаційно-управлінських заходів у царині земельних відносин не виключена зворотна ситуація із стагнацією земельного реформування, що обумовлюватиме поглиблення кризи українського села і, відповідно, сприятиме стихійному безробіттю майже 40 % населення нашої держави та позначатиметься в цілому на соціально-економічному розвитку України.

Недарма про необхідність вжиття негайних заходів у цій сфері постійно наголошується парламентарями й урядовцями, вони є предметом багатьох прийнятих програм і концепцій.

Так, згідно із положеннями Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року існуючі проблеми у сфері земельних відносин передбачається розв'язати шляхом: визначення організаційного, економічного та землепорядного механізму розвитку земельних відносин; забезпечення створення системи гарантування прав власності на землю та інфраструктури ринку землі; удосконалення системи платежів за землю; формування дієвої системи підвищення ефективності державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням; організація заходів із землеустрою як інструментарію регулювання земельних відносин; поетапного введення земельних ділянок та прав на них в економічний оборот; формування та розвитку ринку земель; формування інституту обмежень у використанні земель, пов'язаних з охороною земель, та забезпечення екологічної збалансованості землекористування; фінансового та інвестиційного забезпечення відповідних заходів [6].

В науковій літературі вченими, практиками, представниками громадськості висловлюється чимало пропозицій організаційно-управлінського характеру, на які варто звернуто увагу в контексті заходів загальносоціального запобігання самовільному зайняттю земельної ділянки та самовільному будівництву, зокрема: 1) розроблення стратегії адаптації земельних відносин до вимог Європейського Союзу; 2) проведення суцільної інвентаризації земельних ділянок та виправлення помилок у державному земельному кадастрі; 3) покращення механізму планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель; 4) розроблення концепції моніторингу ефективності використання земель державної власності; 5) затвердження регіональних програм використання та охорони земель; 6) схвалення схеми природно-сільськогосподарського зонування України; 7) підготовка документації із землеустрою щодо визначення та встановлення в натурі (на місцевості) державного кордону України, у тому числі по межі територіального моря тощо [7].

Доповнити та уточнити широкий перелік цієї групи заходів можна шляхом аналізу стратегічного документу – Програми економічних реформ України на 2010–2014 роки. В ньому наголошується саме на загальносоціальному характері запропонованих завдань, оскільки вони спрямовані на удосконалення сфери земельних відносин, зокрема: створення передумов для функціонування ринку землі (проведення інвентаризації земельних ресурсів, завершення видачі державних актів на право власності на землю, виділення меж земельних ділянок в натурі); удосконалення методичних підходів до грошової оцінки земель різних категорій з метою визначення їх реальної ринкової вартості; створення електронного загальнодержавного кадастру землі й відповідної земельно-інформаційної бази даних; створення дієвої інфраструктури ринку землі; розробка механізмів регулювання рин-

ку землі та ефективного обігу земель сільськогосподарського призначення; спрощення механізму виділення земельних ділянок під будівництво [8, с.77].

Звичайно, що здійснення подальшого якісного і ефективного земельного реформування в Україні неможливе без врахування позитивного досвіду інших країн у сфері вдосконалення земельних відносин. Серед вдалих прикладів заходів організаційно-управлінського характеру у зазначеній царині можна виділити досвід наступних країн: можливість придбати фермерське підприємство лише за умови реального зайняття сільським господарством (Австрія, Норвегія); встановлення тимчасових обмежень на володіння сільгоспугіддями для іноземців (Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Угорщина, Чехія, Румунія – до семи років; Болгарія – десять років; Польща – 12 років; у провінції Саскачеван Канади взагалі запроваджено табу на володіння сільгоспземлями для іноземних громадян і корпорацій); купівля-продаж сільськогосподарських земель для несільськогосподарських цілей або забороняється (в районах особливо родючих земель), або обмежується (Франція, Данія) [9]; надання права управління державними землями спеціалізованим підприємствам (Німеччина) або агентствам (Польща); запровадження жорсткого оподаткування земель та ліберального оподаткування доходів, що стимулюватиме ефективне використання земель (Угорщина) [10].

Отже, аналіз організаційно-управлінських заходів, звичайно, не вичерпується переліченими вище, однак у цілому відбиває ті підходи та основні положення, якими мають керуватися органи державної влади та органи місцевого самоврядування України з метою подальшого вдосконалення земельних відносин.

Група *соціально-економічних заходів* загальносоціального запобігання розглядуваній злочинності має, з нашого огляду, не менш важливе значення порівняно із вказаними вище напрямками діяльності відповідних суб'єктів. Як відомо, середина 90-х років

XX ст., період глибокої фінансово-економічної кризи, ознаменувався «вибухом» злочинності та кримінальної активності населення країни. Тому забезпечення економічної рівноваги та фінансової стабільності в нашій державі виступає зараз надзавданням, результати виконання якого, безсумнівно, позитивним чином позначатимуться на кількісно-якісних вимірах розглядуваного виду злочинності у земельній сфері.

Поза сумнівом є той факт, що соціально-економічні заходи особливим чином стосуються українського села, що зараз переживає свої не найкращі часи. І не дивно, що, за результатами емпіричного дослідження, кожна шоста особа (16,5 %), яка здійснила самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво, ніде не працювала, а кожна сьома (13,4 %) – була робітником фермерського господарства й отримувала незначні кошти для існування своєї родини. І це лише «верхівка айсбергу», оскільки значна частина таких дій є латентною та не відбивається у показниках державної кримінально-правової статистики.

Фундаментальним нормативно-правовим актом у сфері поліпшення умов сучасного села й селянства є Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р. В цьому документі виділяється кілька базисних напрямів діяльності, покликаних здійснити опосередкований вплив на скорочення злочинності у розглядуваній царині: створення соціально-економічних умов для комплексного розвитку сільських територій, наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення; підвищення рівня ефективної зайнятості, посилення мотивації сільського населення до розвитку підприємництва у сільській місцевості як основної умови підвищення рівня життя населення; підтримка конкурентоспроможності аграрного сектору в умовах інтеграції України у світовий економічний простір; подолання стихійності та тінізації аграрного ринку. На реалізацію вказаних стратегій в цій програмі

виділяється також й кілька груп тактичних заходів [11].

Як бачимо, реформування села та удосконалення земельних відносин виступає невід'ємною частиною соціально-економічної перебудови країни.

Остання група заходів загальносоціального запобігання злочинності, що є предметом цього дослідження, включає *культурно-виховні та інформаційні*. Вони розглядаються в межах одного блоку свідомо, оскільки є взаємозалежними, взаємообумовленими і безпосередньо пов'язаними між собою. Подальший їх перелік це яскраво підтвердить.

За великим рахунком, вказані заходи спрямовано на обмеження дії та, за можливості, усунення низки детермінантів соціально-психологічного характеру, що позначаються на злочинності, яка вивчається.

У літературі з цього приводу зазначається, що культура може виступати могутнім бар'єром, яка заважає виникненню й поширенню соціального зла, і тоді вона є ефективним інструментом руйнування злочинності. На жаль, культура може відігравати й деструктивну роль, виявляти криміногенним чинником. Кримінологічний аналіз культурного феномену дозволяє виділити кілька аспектів його взаємодії із феноменом кримінальним. Так, культура формує соціальну ієрархію потреб. Первинні потреби, що дані людині природою, обробляються культурним середовищем, у результаті чого ця сфера зазнає істотної трансформації. Окрім формування структури потреб, культура визначає й способи їх задоволення. І головне – культури, орієнтовані головним чином на матеріальне споживання, мають значно більший криміногенний потенціал, аніж їх духовний антипод [12].

На даний час в Україні культурні процеси мають зворотну спрямованість, антикультура (все, що заперечує культурний ідеал) активно упродовжується у суспільну свідомість. Результатом є всім відомий культ матеріального збагачення, насильства і сили, кулачного пра-

ва, кримінальна романтика і субкультура, жорстокість, егоїзм тощо. Все це – супутники сучасного «культурного» українського суспільства. Результат – збільшення (порівняно із радянським періодом) рівня злочинності та різних її проявів.

Тому сучасна економічна ментальність та економічна культура, вітчизняна економічна етика й дух кримінального капіталізму, матеріальний культ, прагнення до найкращих соціальних умов шляхом витрачання «легких» грошей так чи інакше позначаються на зумовленні злочинності у сфері самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва. Вона має корисливий характер і пов'язана із нехтуванням конституційних прав власності на землю третіх осіб. У зв'язку із цим культурно-виховні заходи, пов'язані із пропагуванням чи навіть рекламуванням незлочинного, соціально схвалюваного варіанту задоволення матеріальних потреб громадян, є однією із найважливіших підвалин загальносоціального запобігання розглядуваному виду злочинності у сфері земельних відносин.

У цьому виявляється тісний зв'язок таких заходів із комунікативною складовою даної проблеми, вирішити яку без відповідної інформаційної наступальної кампанії, без належним чином організованих інформаційних заходів неможливо.

Стосовно ролі та пов'язаності ЗМІ із злочинністю у спеціальній літературі висловлюється чимало слушних зауважень. Один із головних висновків полягає в тому, що через створення ЗМІ власної кримінальної хроніки відбувається зрощення мас-медіа із громадськими настроями. Проти цього намагаються виставити свої контраргументи лише кримінологи. На думку фахівців, ЗМІ мають відбивати злочинність наступним чином: її відображення повинно відповідати дійсності; необхідно урахувати особливості сприйняття населенням подібної інформації; матеріали про злочинність слід доповнювати відомостями про особу злочинців, причини

злочинності у широкому розумінні; у документальних передачах слід повідомляти про результати кримінологічних досліджень у відповідній області, популярно пояснити відповідні висновки [13].

Таким чином, аналіз та узагальнення заходів загальносоціального рівня запобігання злочинності у сфері самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва продемонстрував не лише той факт, що реалізація виділених груп заходів здатна покращити існуючий стан земельних відносин в Україні та подальше земельне реформування, однак сприяє загальному соціально-економічному розвитку держави. Він показав спроможність зміни легковажного ставлення громадян до конституційних прав власності на землю інших осіб та відношення до землі, як основного національного багатства, що перебуває під особливою, хоча і недостатньою, охороною держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Нечипоренко О. М. Земельні правопорушення: стан та основні тенденції (інформація з практики Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель України) / О. М. Нечипоренко // Земельне право України. – 2007. – № 2. – С. 43–44.
2. Бредіхін О. О. Проблеми відшкодування шкоди за самовільне зайняття земельних ділянок / О. О. Бредіхін // Земельне право України. – 2007. – № 2. – С. 51–55.
3. Марченко М. Ю. Кримінологічна характеристика злочинності у сфері самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва / М. Ю. Марченко // Питання боротьби зі злочинністю. – 2011. – Вип. 22. – С. 241–251.
4. Марченко М. Ю. Суспільно-політичні детермінанти злочинності у сфері самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва / М. Ю. Марченко // Теорія і практика правознавства. – 2012. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2012/Marchenko.pdf.
5. Носік В. В. Самовільне зайняття земельних ділянок: теорія і практика / В. В. Носік // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 47–58.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» : від 17.06.2009 р., № 743-р // Офіційний вісник України. – 2009. – № 51. – Ст. 1760.
7. Мартин А. Розвиток земельних відносин в Україні у середньостроковій перспективі: цілі та завдання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=94:2010-12-01-12-46-11&catid=62:2011-01-12-14-57-08&Itemid=87.
8. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / Комітет з економічних реформ при Президенті України. – К., 2010. – 87 с.
9. Матеріали семінару щодо запровадження ринку земель: аналітична довідка щодо напрямів реформування земельних відносин на ринкових засадах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=123913&cat_id=118561.
10. Мірошніченко А. Досвід проведення земельних реформ у країнах Європи та Америки / А. Мірошніченко, П. Пушкар // Право України. – 2009. – № 9. – С. 123–132.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року» : від 19.09.2007 р., № 1158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1158-2007-%EF>.
12. Иншаков С. М. Культура и ее воздействие на преступность / С. М. Иншаков // Пре-

ступность и культура / под ред. А. И. Долговой. – М. : Криминол. Асоц., 1999. – С. 7–19.
13. Зацепин М. Н. Антиобщественные взгляды и средства массовой информации /

М. Н. Зацепин // Преступность и культура / под ред. А. И. Долговой. – М. : Криминол. асоц., 1999. – С. 101–103.

Марченко М. Ю. Загальносоціальне запобігання самовільному зайняттю земельної ділянки та самовільному будівництву / М. Ю. Марченко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 666–672 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13mmjtcb.pdf>

На підставі результатів проведеного емпіричного дослідження та з урахуванням сучасного стану земельного реформування в Україні надано характеристику загальносоціального запобігання самовільному зайняттю земельної ділянки та самовільному будівництву із виділенням заходів правової, організаційно-управлінської, соціально-економічної, інформаційної та культурно-виховної спрямованості.

Марченко М.Ю. Общесоциальное предупреждение самовольному заниманию земельного участка и самовольному строительству

На основании результатов проведенного эмпирического исследования и с учетом современного состояния земельного реформирования в Украине дана характеристика общесоциального предупреждения самовольному заниманию земельного участка и самовольному строительству с выделением мер правовой, организационно-управленческой, социально-экономической, информационной и культурно-воспитательной направленности.

Marchenko M.Y. General Social Prevention of Willful Occupying of Lot Lands and Willful Building

On the basis of results of the conducted empiric research, given the current state of the land reform in Ukraine describes the general social prevention of willful occupying of lot lands and willful building with the selection of measures a legal, organizational and administrative, social, economic, informational, cultural and educational orientation.