

*Тарасенко Олег Сергійович* —  
ад'юнкт кафедри ОРД КНУВС

## Особливості виявлення злочинів, що вчиняються в сфері земельних відносин

*У статті розглянуто структуру корупційних злочинів, що вчиняються в сфері земельних відносин, визначено їх об'єкт та предмет. Розглянуто способи вчинення корупційних діянь при проведенні операцій із землею та визначено посадових осіб, які їх вчиняють.*

**Ключові слова:** земельні злочини, оперативно-розшукова характеристика, способи вчинення злочинів, особи, які вчиняють злочини в сфері земельних відносин.

Проголошення у статті 14 Конституції України [1] землі основним національним багатством, що перебуває під охороною держави, створило необхідні умови для зміцнення в Україні законності у сфері земельних відносин, а також зумовило необхідність пошуку нових і вдосконалення існуючих засобів для її забезпечення. Але недосконалість земельного законодавства надає змогу посадовим особам влади та управління збагачуватися шляхом надання незаконних дозволів на приватизацію або оренду землі, на завуальованому продажі та незаконному заволодінню землею іншими способами.

Про щорічне збільшення кількості злочинів у сфері земельних відносин свідчать статистичні дані щодо виявлення злочинів в зазначеній сфері. Аналізуючи статистичні показники ДДСБЕЗ за 2007—2008 роки, можна визначити, що кількість вчинених злочинів збільшилася майже в два рази — якщо у 2007 році зафіксовано 1487 злочинів [2], то в 2008 р. цей показник становив 2618 [3]. Відповідно до спільної вказівки Генеральної прокуратури, МВС та СБ України від 2 червня 2004 року № 12—157 оkv [4], протидію злочинам у сфері земельних відносин здійснюють підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України. Ефективність діяльності підрозділів ДСБЕЗ по виявленню, попередженню та документуванню злочинів у сфері земельних відносин обумовлюється рівнем обізнаності оперативного працівника з основними способами їх вчинення. Це твердження набуває особливого значення у зв'язку з появою останнім часом витончених багатоходових схем злочинних дій при здійсненні операцій із землею. Недосконалість (або в деяких випадках

повна відсутність) нормативних актів, що регламентують кваліфікацію дій осіб за порушення земельного законодавства утруднює діяльність оперативних підрозділів щодо виявлення та фіксації дій осіб, які готують або вчиняють злочини в сфері земельних відносин. Посадові особи органів влади маскують свої дії під суспільно-корисні, приймають рішення колегіально, надають у власність земельні ділянки без дотримання відповідної процедури виділення землі, змінюють цільове призначення, обумовлюючи такі дії службовою необхідністю.

З метою наукового обґрунтування діяльності оперативних підрозділів у процесі документування злочинних дій науковцями була розроблена оперативно-розшукова характеристика злочинів, визначена її структура, що ґрунтується на криміналістичній, кримінологічній, кримінально-правовій та інших характеристиках злочинів. Д. В. Гребельський, розглядаючи співвідношення криміналістичної та оперативно-розшукової характеристик, зауважував, що ОРХ, як і криміналістична характеристика злочинів, виконує, перш за все, інформаційно-пошукову функцію [5, с. 73], Д. Й. Никифорчук [6, с. 134], В. Ф. Луговик [7, с. 16] зазначали, що для ефективного документування злочину, оперативному працівникові необхідно знати його структуру. Аналізуючи способи вчинення злочинів у сфері земельних відносин, можна зробити висновок, що визначити їх оперативно-розшукову характеристику складно, оскільки в чинному КК України законодавцем передбачено кримінальну відповідальність за незначні “земельні злочини” (тобто злочини, що вчиняються в сфері земельних відносин, — надалі ми будемо використовувати термін “земельні злочини”), а саме: за ст. 197—1 (Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво), ст. 236 (Порушення правил екологічної безпеки), ст. 239 (Забруднення або псування земель), ст. 252 (Умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави та об’єктів природно-заповідного фонду), ст. 254 КК України (Безгосподарське використання земель) [8]. Натомість напрацювання практики свідчать, що найбільш поширеними в сфері земельних відносин є інші “економічні” злочини, а саме: за ст. 190 (Шахрайство), ст. 191 (Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем), ст. 233 (Незаконна приватизація державного, комунального майна), ст. 358 (Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів). Тільки в 2008 році виявлено в зазначеній сфері злочинів, що кваліфіковані за ст. 190 КК України — 226, ст. 191 — 192, ст.ст. 233, 358 — 245 [3], та злочини в сфері службової діяльності: за ст. 364 (Зловживання владою або службовим становищем), ст. 365 (Перевищення влади або службових повноважень), ст. 366 (Службове підроблення), ст. 367 (Службова недбалість), ст. 368 (Одержання хабара),

ст. 369 (Давання хабара), ст. 370 КК України (Провокація хабара) [8] — викрито “земельних злочинів” за ст.ст. 364—367 — 1432, ст.ст. 368—370 — 297 [3].

Обіг земельних ресурсів полягає у виконанні певних процедур, які, в свою чергу, складаються з окремих операцій, що здійснюються у певному порядку, визначеному нормативно-правовими актами. Кожна операція обумовлює необхідність участі в них посадових осіб (прийняття ними відповідних рішень), які мають можливість вчинити злочини певним способом.

У процесі виявлення ознак злочинної діяльності та перевірки первинної оперативної інформації, оперативний працівник орієнтується на наявність у діях особи елементів складу конкретного злочину — об’єкт, суб’єкт, об’єктивна сторона, суб’єктивна сторона. У нашому випадку об’єкт злочину практично визначає сферу суспільного життя, яка регулюється положеннями відповідного законодавства і охороняється кримінальним законом від злочинних зазіхань, тобто, об’єктом злочинів, що вчиняються в сфері земельних відносин, є суспільні відносини, які виникають в процесі здійснення операцій із землею. Предмет злочину з точки зору теорії оперативно-розшукової діяльності — це матеріальна річ об’єктивно існуючого зовнішнього світу, в зв’язку або з приводу якої вчиняється злочин. Тобто предмет злочину в сфері земельних відносин буде визначається таким чином: земля (земельні ділянки, ділянки надр, відособлені водяні об’єкти та все, що безпосередньо стосується землі), розпорядчі документи (рішення, розпорядження, постанови, протоколи) та матеріальні блага (гроші, цінні папери, інше майно та вигоди матеріального характеру).

З точки зору теорії ОРД, важливим елементом “земельних злочинів” є особи, які готують, вчиняють, вчинили та сприяють вчиненню зазначених злочинів. Інформація про особу злочинця дозволяє тактично грамотно проводити оперативно-розшукові заходи при вирішенні конкретних задач документування та максимально повно виконувати завдання оперативно-розшукового забезпечення розслідування кримінальних справ. Осіб, які можуть вчиняти “земельні злочини”, і, відповідно, є їх суб’єктами, можна поділити на такі групи:

— посадові особи органів місцевого самоврядування (ВР України, ВР АР Крим, обласної, районної, міської, сільської та селищної ради) та органів виконавчої влади (КМ України, Рада Міністрів АР Крим, обласної або районної адміністрації), які наділені повноваженнями щодо розпорядження землями територіальних громад, встановлення та зміни меж населених пунктів, координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів тощо (глави 2 та 3 Земельного Кодексу України від 25 жовтня 2001 р.) [9];

— посадові особи органів Державного комітету України із земельних ресурсів та його структурні підрозділи, які наділені повноваженнями щодо реалізації державної політики та управління у сфері регулювання земельних відносин (пп. 3, 4 Постанови КМ України від 19 березня 2008 р. № 224) [10];

— посадові особи підприємств, установ чи організацій (державної або приватної форми власності), які наділені повноваженнями щодо підготовки землевпорядної документації, проведення торгів з продажу земельної ділянки, оцінки землі тощо (Постанова КМ України від 22 лютого 2008 р. № 90) [11];

— посадові особи органу земельних ресурсів, природоохоронного і санітарно-епідеміологічного органу, органу містобудування та архітектури, органу охорони культурної спадщини тощо, які наділені повноваженнями щодо погодження відведення земельної ділянки (п. 9 ст. 118 ЗК України) [9];

— посадові особи Державного підприємства “Центр державного земельного кадастру”, які наділені владними повноваженнями щодо ведення державного реєстру земель, реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди, виконання землевпорядних та землеоціночних робіт тощо (Наказ Держкомзему України від 23 травня 2003 р. № 135) [12];

— посадові особи ДП “Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою”, які наділені владними повноваженнями щодо проведення оцінки земель, визначення меж населених пунктів тощо (Розпорядження КМ України від 19 травня 2003 р. № 284-р) [13].

Основним елементом характеристики “земельних злочинів” є спосіб вчинення злочину, оскільки саме він, у більшості випадків, визначає особливості виявлення злочинів, коло осіб, які є об’єктом оперативного інтересу, порядок дій оперативного працівника при перевірці первинної оперативної інформації та в процесі фіксації. Спосіб вчинення злочину, в свою чергу, залежить від можливостей злочинця, його компетенції щодо прийняття рішень у тій чи іншій сфері земельних відносин.

На підставі вищезазначеного аналізу ми визначаємо ряд норм права, які регулюють процедуру проведення операцій із землею, порушення якої обумовлює можливість притягнення осіб до кримінальної відповідальності.

Перша процедура при здійсненні операцій із землею — *надання дозволу на відведення земельної ділянки в приватну або тимчасову власність* (процедура оформлення документації на приватизацію або оренду земельної ділянки практично не відрізняється між собою). В процесі виконання зазначеної процедури вчиняються наступні злочинні дії:

— прийняття незаконних рішень посадовими особами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а саме: надання земельної ділянки в постійну або тимчасову власність з порушенням процедури оформлення земельної ділянки, видача землі підставним особам (підприємствам), надання земельних ділянок за матеріальну винагороду, заниження орендної плати, виділення земельних ділянок природно-заповідного та історико-культурного призначення (в приватну власність або оренду), що заборонено законодавством України;

— прийняття незаконних рішень посадовими особами органів земельних ресурсів, а саме: фальсифікація висновків експертизи землепорядної документації із землеустрою, оцінки земель та документації і матеріалів державного земельного кадастру. Однією з причин вчинення зазначених злочинів є допустимість застосування коефіцієнтів на розсуд експерта, що надає можливість посадовим особам, формально не порушуючи вимоги нормативних актів створювати підґрунтя для вчинення злочинів;

— прийняття незаконних рішень посадовими особами підприємств, установ чи організацій (державної або приватної форми власності), які займаються оформленням документації щодо приватизації (оренди) земельних ділянок, а саме: визначення невірної оціночної вартості землі, складання технічної документації та проведення земельних аукціонів з порушенням, передача хабара органам влади за проведення операцій із землею. Однією з причин вчинення злочинів зазначеним способом є допустимість суб'єктивної оцінки в процесі оцінювання вартості землі і можливість застосування коефіцієнтів на розсуд експерта, що значно розширює нижню та верхню межі вартості землі;

— прийняття незаконних рішень посадовими особами органів земельних ресурсів, природоохоронних і санітарно-епідеміологічних органів, органів містобудування та архітектури, органів охорони культурної спадщини тощо, які наділені повноваженнями щодо погодження виділення земельної ділянки, а саме: підробка документів, які погоджують виділення землі (надання дозволу, що суперечить чинному законодавству) та отримання хабарів за надання відповідного погодження. Одним із чинників, що сприяють вчиненню злочинів зазначеним способом є відсутність законодавчого врегулювання процедури обміну інформацією між органами влади та органами, які надають погодження при виділенні земельної ділянки;

— прийняття незаконних рішень посадовими особами органів державного земельного кадастру, а саме — видача держакту без відповідних документів; зазначення розмірів ділянки та оціночної вартості землі з порушенням; підробка держакту та картки реєстрації земельної ділянки;

— прийняття незаконних рішень посадовими особами ДП “Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою”, а саме: підготовка документів щодо виділення земельної ділянки в приватну власність (оренду) із зазначенням недостовірної інформації як підстави отримання землі, визначення її заниженої (завищеної) оціночної вартості, неправильне визначення меж земельних ділянок.;

— підробка документів фізичними або службовими особами, які займаються складанням документації на оформлення земельної ділянки в постійну або тимчасову власність, у результаті цих дій незаконно приватизується або надається в оренду земельна ділянка.

Наступна процедура, яку ми розглядаємо, — *зміна цільового призначення земельної ділянки*. Зміна цільового призначення земельної ділянки може проводитися в поєднанні з першою процедурою, а також в ситуації коли земля знаходиться у користуванні. В процесі виконання зазначеної процедури вчиняються наступні злочинні дії:

— прийняття незаконних рішень посадовими особами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а саме: безпідставна зміна цільового призначення земельної ділянки природно-заповідного, історико-культурного призначення та інших земель. Чинником, що утруднює фіксацію зазначеного злочину є те, що рішення приймається колегіально (депутатами різних рівнів рад), тобто довести вчинення злочину за попередньою домовленістю депутатів, або халатне відношення до прийняття рішення складно, що неуможливорює притягнення до відповідальності винних осіб (як свідчить практика, майже 30 % рішень органів місцевого самоврядування приймаються незаконно, частина цих рішень скасовується судами, а інша частина вступає в законну силу);

— прийняття незаконних рішень посадовими особами органів земельних ресурсів, а саме: фальсифікація висновків експертизи землепорядної документації;

— прийняття незаконних рішень посадовими особами органів земельних ресурсів, природоохоронних і санітарно-епідеміологічних органів, органів містобудування та архітектури, органів охорони культурної спадщини, а саме: службова недбалість та отримання хабарів за надання незаконних погоджень щодо зміни цільового призначення земельної ділянки;

— підробка документів (рішень, погоджень, висновків) фізичними особами, фізичними-особами підприємцями та приватними підприємцями, які змінюють цільове призначення земельної ділянки, яка перебуває у них у власності.

Підсумовуючи викладене вище, можна стверджувати, що знання особливостей виявлення злочинів надає можливість працівникові під-

розділу ДСБЕЗ МВС України визначити основні форми та способи вчинення злочинів у сфері земельних відносин, змодельовати злочинну поведінку осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, намітити порядок дій при фіксації злочинної діяльності. І завдяки здійсненню зазначених дій, оперативний працівник, зможе кваліфікувати злочинні дії посадових осіб органів влади, що надасть можливість правильного документування злочинів у сфері земельних відносин.

### *Список використаних джерел*

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. : за станом на 15 жовт. 2009 р. / Верховна Рада України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Тимчасовий оперативний звіт по виконанню Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007—2009 роки // Тимчасова оперативна звітність форми 2 — ЕКОН (469); МВС України. — К., 2008.
3. Тимчасовий оперативний звіт по виконанню Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007—2009 роки // Тимчасова оперативна звітність форми 2 — ЕКОН (469); МВС України. — К., 2009.
4. Про єдиний порядок обліку злочинів у сфері економіки : за станом на 15 жовт. 2009 р. / Вказівка Генеральної прокуратури, МВС України та СБ України від 2 черв. 2004 р. № 12—157 окв. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.umdpl.info>.
5. Гребельский Д. В. О соотношении криминалистических и оперативно-розыскных характеристик преступлений / Д. В. Гребельский / Сб. науч. труд. — М., 1984. — С. 70—73.
6. Ліпкан Д. В. Боротьба з тероризмом / Д. В. Ліпкан, Д. Й. Никифорчук, М. М. Руденко // Знання України. — К., 2002. — 254 с.
7. Луговик В. Ф. Проблемы формирования учения об оперативно-розыскной характеристике / В. Ф. Луговик // Оперативник (сыщик). — № 4 (9). — М., 2006. — С. 13—16.
8. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. : за станом на 15 жовт. 2009 р. / Верховна Рада України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. Науково-практичний коментар Земельного Кодексу України : за станом нормативно-правових актів на 15 січ. 2009 р. / за ред. А. М. Мірошніченка, Р. І. Марусенка // Правова єдність. — К., 2009. — 496 с.
10. Про затверджене Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів : за станом на 15 жовт. 2009 р. : Постанова КМ України від 19 берез. 2008 р. № 224. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
11. Деякі питання земельних аукціонів : за станом на 15 жовт. 2009 р. : Постанова КМ України від 14 лист. 2000 р. № 90. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
12. Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного када-

***Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)***

---

стру та удосконалення структури державного підприємства “Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України по земельних ресурсах” : за станом на 15 жовт. 2009 р. / Наказ Держкомзему України від 23 трав. 2003 р. № 135. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

13. Про передачу Інституту землеустрою та його філіалів до сфери управління Держкомзему : за станом на 15 жовт. 2009 р. / Розпорядження КМ України від 19 трав. 2003 р. № 284-р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://www.rada.gov.ua>.

*В статье рассмотрена структура коррупционных преступлений, совершаемых в сфере земельных отношений, определены их объект и предмет. Рассмотрены способы совершения коррупционных действий при проведении операций с землей и определены должностные лица, которые их совершают.*

*The article is devoted to the examination of the structure of crimes of corruptions committing in the sphere of the landed relations, their target and their object are determined. The methods of the committing of the acts of corruptions during the realization of the operations with the land are examined and the public officers committed them are defined.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 11 листопада 2009 року.*