

УДК 343.98:343.352

Тарасенко Олег Сергійович –
викладач кафедри оперативно-
розшукової діяльності Національ-
ної академії внутрішніх справ, кан-
дидат юридичних наук

Способи вчинення корупційних діянь у сфері земельних відносин

*У статті розглядаються проблемні питання встановлення спо-
собів учинення корупційних діянь у сфері земельних відносин
і визначено, за якими статтями КК України кваліфікуються
дані злочини.*

Ключові слова: способи вчинення злочинів; земельні злочини; посадові особи, корупційні діяння.

Постановка проблеми. Прийняття ВР УРСР в 1990 році Постанови “Про земельну реформу” [1] та Земельного кодексу Української РСР [2] надало право фізичним та юридичним особам отримувати право власності на землю. В подальшому недосконалість земельного законодавства дала змогу посадовим особам влади та управління збагачуватися шляхом надання незаконних дозволів на приватизацію або оренду землі на завуальованому продажу та незаконному заводінні землею іншими способами. Все це вимагало створення необхідних умов для зміцнення в Україні законності у сфері земельних відносин, а також обумовило необхідність пошуку нових і вдосконалення існуючих засобів для її забезпечення.

Ефективність діяльності оперативних підрозділів по виявленню, попередженню та фіксації злочинів у сфері земельних відносин обумовлюється рівнем обізнаності оперативних працівників 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 (а в деяких випадках повна відсутність) нормативних актів, що регламентують кваліфікацію дій осіб за порушення земельного законодавства, ускладнює 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 суспіль-

но-корисні, приймають рішення колегіально, надають у власність земельні ділянки без дотримання відповідної процедури виділення землі, змінюють цільове призначення, пояснюючи ці дії службовою необхідністю. Також, однією з причин ситуації, що склалася в сфері земельних відносин, є недостатня наукова розробка питань, які стосуються проблеми боротьби зі злочинами даної категорії.

Стан дослідження. Значний внесок у розробку способу вчинення злочину як елемента оперативно-розшукової характеристики зробили такі науковці як: К. В. Антонов, В. М. Аتماжитов, В. Є. Тарасенко, Д. В. Гребельський, В. П. Захаров, В. Л. Ортинський, Д. Й. Никифорчук, С. І. Ніколаюк тощо, які вивчали елементи оперативно-розшукової характеристики (її структуру) та зазначали, що ефективність використання негласних джерел, сил і засобів ОРД під час виявлення, попередження та фіксації злочинів можлива лише за умови всебічного й глибокого вивчення основних елементів оперативно-розшукової характеристики. Проте деякі питання, зокрема визначення способів учинення злочинів у сфері земельних відносин, залишаються невирішеними, їх розв'язання і є метою публікації.

Виклад основних положень. Проблеми розкриття злочинів у сфері земельних відносин пов'язані з новизною і зростанням способів учинення злочинів, виникненням нових напрямів їх скоєння та недостатнім рівнем роботи оперативних працівників підрозділів ОВС.

Спосіб учинення злочину виступає в ролі протиправного діяння, що показує його індивідуальні особливості, властиві дії в конкретній злочинній ситуації, що дозволяє виявити злочин, коло осіб, причетних до нього, і задокументувати їхні злочинні дії [3, с. 10]. Спосіб учинення злочину, в свою чергу, залежить від можливостей злочинця, його компетенції щодо прийняття рішень у тій чи іншій сфері земельних відносин. Оскільки саме спосіб учинення злочинів, у більшості випадків, визначає особливості їх виявлення, коло осіб, які є об'єктом оперативного інтересу, порядок дій оперативного працівника при перевірці первинної оперативної інформації та в процесі фіксації.

Визначаючи спосіб учинення злочину під час землевпорядного процесу, спробуємо встановити, за якими статтями Кримінального кодексу України потрібно кваліфікувати вчинені (які вчиняються або готуються) злочини для полегшення роботи оперативного працівника. В свою чергу, аналіз правозастосовної практики дозволить визначити наступні способи вчинення злочинів, деякі з них нами об'єднані в певні групи, оскільки вчиняються злочини в конкретній сфері земельних відносин.

Отже, спочатку необхідно розглянути способи вчинення злочинів, які об'єднані нами в певні групи. Перша група способів реалізується шляхом **неналежного виконання своїх обов'язків посадовими особами органів влади при наданні земельної ділянки у власність**

або оренду. Вчинення зазначеного злочину охоплює велику кількість здійснення посадовими особами органів влади протиправних дій, які необхідно розглянути окремо, оскільки кожен із учинених злочинів підпадає під кримінальну відповідальність. До них відносяться:

- отримання матеріальної винагороди за допомогу в наданні земельної ділянки у власність або оренду фізичним та юридичним особам. У зазначеній ситуації дії посадовців будуть виражатися у допомозі вибору земельної ділянки, проходження комісії із земельних питань, винесення питання про відведення земельної ділянки позачергово та отримання за зазначені дії матеріальних благ (гроші, цінні подарунки, побутову техніку тощо). Якщо розглядати дані дії в контексті кримінального права, то вказаний спосіб може бути передумовою вчинення такого злочину як отримання хабара, відповідальність за який передбачена статтею 368 Кримінального кодексу України [4];

- надання місцевою державною адміністрацією в оренду земельної ділянки без засідання комісії із земельних питань. Виходячи зі своїх повноважень, керівник органу влади, всупереч ст. 124 Земельного кодексу України [5] та затвердженій процедури надання земельної ділянки в оренду, підписує розпорядження на передачу землі. В окресленій ситуації дії посадової особи кваліфікуватимуться як перевищення службових повноважень, відповідальність за це передбачена статтею 365 Кримінального кодексу України;

- незаконна передача посадовими особами органів влади земельної ділянки шляхом підроблення відповідного рішення (розпорядження). Зазначений спосіб може проводитися за допомогою видачі витягів із записами про передачу землі у власність без винесення відповідного рішення, що є порушенням діючого законодавства України (ЗК України [5], ЗУ “Про місцеве самоврядування в Україні” [6], “Про місцеві державні адміністрації” [7]), підписання розпорядчих документів на землю без відповідних на це підстав, що призвело до незаконного отримання фізичними та юридичними особами землі. Кваліфікація даних дій відбувається за сукупністю двох статей – 364 та 366 КК України;

- незаконне вилучення місцевою державною адміністрацією або органом місцевого самоврядування земельної ділянки із земель, які перебувають у розпорядженні іншого органу з подальшою передачею їх третій особі. Ці дії можуть бути реалізовані шляхом надання земельної ділянки лісогосподарського призначення (прибережної зони, рекреаційного призначення тощо) без відповідного погодження з органом, у розпорядженні якого вона перебуває, що призводить до порушення низки нормативно-правових актів [5; 7; 8]. Вивчаючи зазначені ознаки при вчиненні злочину окресленим способом, оперативному працівнику

необхідно кваліфікувати ці дії як зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України);

- незаконна передача посадовими особами органів влади земельної ділянки шляхом підроблення технічної документації на земельну ділянку. Зазначений спосіб учинення злочину здійснюється за допомогою фальсифікації технічної документації (підроблення схем розміщення земельної ділянки, погоджувальних документів, підписів, печаток), що в подальшому призведе до передачі землі у приватну власність. З огляду на зазначені дії, працівник підрозділу ДСБЕЗ повинен кваліфікувати ці дії за сукупністю статей 365 та 366 КК України;

- видача завідомо неправдивого документа – рішення виконавчого комітету сільради про оформлення свідоцтва на право власності на земельну ділянку. Ці дії здійснюються шляхом складання, а потім видачі посадовою особою органу місцевого самоврядування свідоцтва на право власності на земельну ділянку без прийняття відповідного рішення виконавчим комітетом зазначеного органу, в зв'язку з чим порушуються норми земельного законодавства України [6; 7]. У свою чергу, оперативний працівник повинен кваліфікувати вчинення злочину зазначеним способом за сукупністю статей 365 та 366 КК України;

- подання земельної документації на земельні торги (без належного проведення обов'язкової державної експертизи із землеустрою). Дані дії полягають у направленні органом влади (місцевими адміністраціями та міськими, сільськими, селищними радами) землеупорядної документації до установи (що проводить земельні торги) з неусуненими недоліками, виявленими під час проведення державної експертизи землеупорядної документації або експертизи про вартість земельної ділянки, а також не проведення зазначених експертиз. Під час зазначеного землеупорядного процесу порушується низка нормативно-правових актів [5; 9], при виконанні яких окреслені дії необхідно кваліфікувати як зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України);

- недотримання вимог щодо розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій при вилученні земельних ділянок (відведення земельної ділянки у власність або зміна цільового призначення). Наприклад, надання у власність земельної ділянки із земель державної власності органом місцевого самоврядування або передача розпорядження землями комунальної власності місцевою державною адміністрацією (при цьому порушуються норми земельного законодавства щодо розмежування земель [5; 10]). Вчинення злочину зазначеним способом передбачає кримінальну відповідальність за ст. 365 КК України;

- відведення земельної ділянки у власність (або надання в оренду) із земель, які законом заборонено відчужувати. Це відбувається шляхом прийняття рішення щодо відведення (надання в оренду) землі

(природно-заповідного, історико-культурного та оздоровчого призначення тощо) фізичній або юридичній особі всупереч вимогам Земельного кодексу України [5]. Встановивши факт учинення злочину зазначеним способом, оперативний працівник повинен кваліфікувати такі дії як перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 КК України);

– безпідставна зміна цільового призначення земельної ділянки. Ці дії полягають у зміні цільового призначення земельної ділянки (земель природно-заповідного, історико-культурного призначення, оздоровчого призначення та інших земель) і передачі її фізичній або юридичній особі всупереч діючому законодавству [5]. При встановленні факту вчинення злочину даним способом, дії осіб, які вчинили злочин, необхідно кваліфікувати за ст. 365 КК України;

– вимагання та отримання матеріальної винагороди за продовження договору оренди земельної ділянки. Зазначений злочин необхідно кваліфікувати за статтею 368 КК України;

– навмисне не підписання договору оренди між орендодавцем (органом влади) та орендарем (фізичною або юридичною особою) на певний період (наприклад: орендар, після отримання дозволу органу влади на оренду земельної ділянки на певний період, незаконно користується зазначеною землею та не оплачує орендну плату до моменту підписання). За вчинення злочину зазначеним способом під кримінальну відповідальність можуть підпадати як особа, яка надає в оренду земельну ділянку, так і та, що отримує її в користування (здебільшого така ситуація зустрічається при наданні в оренду землі органом державної влади, що в цілому призводить до заподіяння матеріальних збитків державі). Кваліфікація ж зазначених дій можлива як службова недбалість (ст. 367 КК України).

Розглядаючи окреслену групу способів учинення злочинів, необхідно зазначити, їх можуть вчиняти посадові особи органів місцевого самоврядування (обласних, районних, міських, сільських, селищних рад) та органів виконавчої влади (обласних і районних державних адміністрацій).

Друга група способів реалізується шляхом **неналежного виконання своїх обов'язків посадовими особами органів земельних ресурсів у процесі відведення земельної ділянки у власність**. До цієї групи нами об'єднано наступні способи вчинення злочинів:

– вимагання та отримання матеріальної винагороди за сприяння у відведенні земельної ділянки в приватну власність або наданні в оренду. Злочин вчиняється зазначеним способом, якщо посадовою особою вимагається та отримується грошова винагорода у допомозі здійснення землевпорядного процесу. Дані дії в контексті кримінального права кваліфікуються як одержання хабара (ст. 368 КК України);

– підготовка та подання документів із землеустрою, які виносяться на розгляд сесії органу місцевого самоврядування, без зазначен-

ня обмежень стосовно використання та надання у власність земельної ділянки. Дії посадових осіб за вчинення злочину зазначеним способом потрібно кваліфікувати як зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України);

- підrobка висновків державної експертизи землепорядної документації. Зазначений злочин вчиняється за допомогою підrobки документів службовою особою (ст. 366 КК України), що призводить до порушення землепорядного процесу;

- вимагання та отримання матеріальної винагороди за позитивне винесення висновків державної експертизи землепорядної документації. Дії службових осіб при вчиненні даного злочину необхідно кваліфікувати за ст. 368 КК України. В даній ситуації оперативному працівникові необхідно призначити додатково експертизу, щоб встановити чи мала посадова особа виносити позитивний висновок, з метою встановлення (або відсутність) підrobки документів (ст. 366 КК України);

- підrobка рішень (розпоряджень) органів влади щодо розпорядження землею. Кваліфікація дій посадових осіб можлива лише за статтею службове підrobлення (ст. 366 КК України);

- внесення до офіційних сертифікатів на право власності земельних ділянок фіктивних даних. Учинення даних дій надає можливість службовим особам учинювати злочини за сукупністю статей 364 та 366 КК України. У разі, якщо встановлено факт самовільного внесення неправдивих відомостей, а особою не було встановлено такий факт (наприклад: не вивчила подані відомості про внесення змін до документації), то дії кваліфікуються за ст. 367 КК України;

- порушення процедури реєстрації в установленому порядку договору оренди земельної ділянки. Під вчиненням цього злочину розуміється халатне відношення службової особи (ст. 367 КК України) до реєстрації договорів оренди (затягування часу), що призвело до завдання збитків державі, юридичній або фізичній особі, в залежності від того кому вона належить.

За вчинення злочинів окресленими способами під кримінальну відповідальність підпадають посадові особи органів земельних ресурсів (обласних, міських і районних управлінь (відділів) Держземагентства України).

Третя група способів реалізується шляхом **неналежного виконання своїх обов'язків посадовими особами ДП “Центр державного земельного кадастру” при проведенні робіт із землеустрою, що відноситься до їх компетенції**. Ця група охоплює, на нашу думку, такий перелік способів, як:

- вимагання та отримання матеріальної винагороди за сприяння в наданні кадастрового номера на земельну ділянку, державного акта права власності на землю або реєстрації договору оренди. Ці дії полягають

у навмисному зтягуванні виконання певних дій або в терміновому проходженні зазначеної процедури, за що отримується матеріальна винагорода, що призводить до вчинення злочину, передбаченого ст. 368 КК України;

– заниження або завищення оціночної вартості земельної ділянки. Кримінальна відповідальність за вчинення злочину цим способом може відрізнитися, оскільки вона залежить від виконання певних дій – наприклад: умисне заниження або завищення вартості землі (ст. ст. 365 та 366 КК України); допущення помилки при оцінюванні (ст. 367 КК України);

– внесення або виправлення даних в електронному реєстрі земельних ділянок. Учинення злочину зазначеним способом може кваліфікуватися за різними статтями КК України – наприклад, умисне внесення або виправлення даних в електронному реєстрі земельних ділянок на користь третіх осіб, що призвело до настання тяжких наслідків, – ці дії кваліфікуються за сукупністю статей 365 та 366 КК України; допущення помилки при внесенні інформації до електронної бази даних – ст. 367 КК України;

– підробка рішень (розпоряджень) органів влади з розпорядження землею. Під цими діями необхідно розуміти підроблення документів (рішення, розпорядження), які надають право фізичній або юридичній особі отримати у приватну власність (оренду) земельну ділянку, в результаті чого територіальній громаді або державі в цілому завдано збитків – ст. 366 КК України;

– надання недостовірної інформації (у вигляді довідки) про наявність (відсутність) в особи земельної ділянки. Ці дії полягають у наданні інформації фізичній або юридичній особі про наявність (відсутність) у неї земельної ділянки, з метою отримання певних привілеїв (наприклад, отримання кредиту; безкоштовна приватизація земельної ділянки тощо). Кваліфікація дій, вчинених зазначеним способом, залежить від умислу посадової особи та спричинених наслідків, наприклад: отримання грошової винагороди за надання відповідних відомостей (ст. 368 КК України); не встановлення достовірності наданих даних (ст. 367 КК України), що призвело до заподіяння тяжких наслідків державі, фізичним або юридичним особам (ст. 365 КК України).

Зазначені злочини можуть вчиняти посадові особи ДП “Центр ДЗК”, оперативному працівникові необхідно лише встановити особу, яка в силу своїх посадових інструкцій може вчиняти певний злочин.

Четверта група способів реалізується шляхом **неналежного виконання своїх обов’язків посадовими особами ДП “Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою”**. До неї належать:

– вимагання та отримання матеріальної винагороди за підготовку землепорядної документації. Зазначені дії штучно створюються

посадовими особами під час навмисного затягування часу при підготовці документації, що призведе до отримання матеріальної винагороди (ст. 368 КК України);

– заниження або завищення родючості ґрунтів. Кваліфікація дій посадових осіб за вчинення злочину даного виду можлива при встановленні умислу та корисливості певних дій (ст. ст. 365, 366, 367 КК України).

Зазначені злочини можуть учинятися лише посадовими особами ДП “Інститут землеустрою”.

П’ята група способів реалізується шляхом **неналежного виконання своїх обов’язків посадовими особами, які здійснюють контроль за дотриманням земельного законодавства** (органів земельних ресурсів та охорони культурної спадщини, екологічної інспекції тощо), яка включає наступні способи:

– вимагання та отримання грошової винагороди за не складання матеріалів про виявлені правопорушення з недотримання земельного законодавства.

– самовільне завищення розмірів штрафів при складанні адміністративних протоколів і постанов про порушення земельного законодавства.

Зазначені дії можуть вчинювати посадові особи, які здійснюють контроль за дотриманням земельного законодавства з питань, які віднесено до їх компетенції. Чинником, що утруднює фіксацію зазначеного злочину, є те, що сліди злочину знищуються на місці, а протоколи (постанови) про накладення адміністративних стягнень переписуються.

Шоста група способів реалізується шляхом **неналежного виконання своїх обов’язків посадовими особами, які надають погодження з відведення земельної ділянки у власність**. До неї нами віднесено:

– винесення незаконних висновків при погодженні відведення земельної ділянки у власність (оренду);

– вимагання та отримання матеріальних винагород за позитивне надання висновку з надання про погодження відведення земельної ділянки.

Зазначені дії можуть вчинювати посадові особи, яким надано право надавати погодження з відведення земельної ділянки у власність або в оренду (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).

Таким чином, знання особливостей вчинення злочинів повинно дати наглядне уявлення про те, які заходи можуть бути проведені та з якою метою, що надасть можливість працівникові оперативних підрозділів 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.

Список використаних джерел

1. Про земельну реформу : Постанова ВР УРСР № 563-XII від 18 груд. 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
2. Земельний кодекс України від 18 груд. 1990 р. № 561-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 10. – Ст. 98.
3. Зуйко Г. Г. Криминалистические учения о способе совершения преступления : автореф. дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.09 / Г. Г. Зуйко. – М., 1970. – 18 с.
4. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
5. Земельний кодекс України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
8. Лісовий кодекс України від 21 січ. 1994 р. № 3852-XI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 17. – Ст. 99.
9. Про державну експертизу землепорядної документації : Закон України від 17 черв. 2004 р. № 1808-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР) України. – 2004. – № 38. – Ст. 471.
10. Про розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 5 лют. 2004 р. № 1457-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР) України. – 2004. – № 35. – Ст. 411.

В статье рассматриваются проблемные вопросы установления способов совершения коррупционных деяний в сфере земельных отношений, и определяется, за какими статьями КК Украины квалифицируются данные преступления.

The article deals with the problems of determination of the methods of committing corruption acts in land relations sphere and the articles of the Criminal Code of Ukraine which qualify the crimes are determined.

Стаття надійшла до редакції журналу 30 травня 2012 року.