

Пустовіт Валерій Аркадійович – науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

Посадова злочинність у сфері земельних відносин: пошук шляхів протидії

У статті розглянуто питання протидії посадовим злочинам, що вчиняються в сфері земельних відносин, запропоновано шляхи їх попередження.

Ключові слова: посадова злочинність, земельні відносини, корупція, заходи запобігання та протидії.

Постановка проблеми. Злочини посадових осіб у сфері економічної діяльності стали одною із актуальних проблем, загальнодержавним негативним чинником, який підриває авторитет влади, руйнує державність, послаблює економіку, сприяє тінізації та криміналізації економічних відносин, живить організовану злочинність, створює загрозу національній безпеці країни.

Ситуація щодо посадової злочинності у сфері земельних відносин є складовою і похідною від загальної ситуації у сфері економічної діяльності в державі. Нині земля залишається найпривабливішим об'єктом для посадових зловживань, корупційних схем і хабарництва. Такі правопорушення набули системного характеру, створюють серйозні перепони для розвитку потенційно найбільш потужного сектору економіки України, загрожуючи їй національній безпеці.

Негативна динаміка посадових правопорушень у сфері земельних відносин значною мірою спричинена вадами чинного законодавства, яким, зокрема, не передбачено цілісної системи заходів протидії злочинам у сфері земельних відносин, необхідного впливу на її причини та умови; окремі чинні правові норми сприяють хабарництву; відсутні спеціальні правові норми, які б передбачали відповідальність юридичних осіб за їх участь у службових злочинах; залишаються неврегульованими відносини особи з державою у сфері контролю за доходами та видатками; мають місце недоліки в діяльності правоохоронних органів тощо. Вказані обставини обумовлюють актуальність питання

протидії злочинам у сфері земельних відносин, які вчиняються посадовими особами.

Стан дослідження. Проблеми боротьби зі злочинами у сфері службової діяльності розглядали такі вчені, як П. П. Андрушко, О. Ф. Бантишев, Б. С. Волков, А. В. Дулов, Б. В. Здравомислов, І. Зейкан, М. І. Мельник, А. Б. Сахаров, О. Я. Светлов, І. Г. Філановський, М. І. Хавронюк, М. Д. Лисов, О. С. Тарасенко, О. Ю. Татаров та ін.

Проте, малодослідженими є питання щодо комплексу попереджувальних заходів і можливостей підвищення ефективності заходів, спрямованих на своєчасне виявлення злочинів, які вчинюються у сфері земельних відносин посадовими особами.

Метою даної статті є дослідження практики діяльності правоохоронних органів щодо попередження та виявлення злочинів у сфері земельних відносин, які вчиняються посадовими особами, та висвітлення проблемних питань, що виникають при виявленні зазначених злочинів, й розробка пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу Неврегульованість земельних відносин вже протягом багатьох років заважає не лише повноцінному функціонуванню ринку землі, а й належному захисту цього стратегічного ресурсу від злочинних посягань.

Так, за даними МВС України, у 2012 році спеціальними підрозділами БОЗ МВС України виявлено 7 організованих злочинних груп у складі 30 осіб, якими вчинено 45 злочинів, а загалом спеціальними підрозділами БОЗ задокументовано 154 злочини у сфері земельних відносин, із них 69 за ст. ст. 364 – 370, у т. ч. – 29 за ст. ст. 368 – 370 (Хабарництво).

За 9 місяців 2012 року виявлено 974 особи, які вчинили злочини в сфері землекористування, із них: службових осіб влади та управління – 174; голів сільських, селищних рад та їх заступників – 160; працівників районних, міських, обласних державних адміністрацій – 43; службових осіб органів Держкомзему, Держземінспекції – 98; керівників недержавних підприємств – 268; експертів-оцінювачів – 4.

У структурі виявлених осіб, які вчинили злочини в сфері землекористування, найбільш питому вагу складають керівники недержавних підприємств – 21,5 %, службові особи влади та управління – 17,86 %, голови сільських, селищних рад та їх заступники – 16,74 %, службові особи органів Держкомзему, Держземінспекції – 10,1 %, працівники районних, міських, обласних державних адміністрацій – 4,4 %.

Втім, кримінально-правова статистика не відображає реальну кількість злочинів, що вчиняються в сфері земельних відносин, через високий рівень їх латентності, труднощі виявлення і недостатню ефективність діяльності правоохоронних органів.

Аналіз наукових праць вказує, що ефективність діяльності підрозділів по боротьбі з економічною злочинністю МВС України по виявленню, попередженню та документуванню злочинів у сфері земельних відносин обумовлюється недостатнім рівнем обізнаності оперативного працівника з основними способами їх вчинення, у зв'язку з появою останнім часом витончених багатоходових схем злочинних дій при здійсненні операцій із землею тощо. Недосконалість (а 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 [1].

При виявленні фактів підготовки або вчинення злочинів у сфері земельних відносин, на думку практичних працівників, необхідно орієнтуватися на правопорушення, що вчиняються при операціях, і на категорії службових осіб, які можуть сприяти порушенням земельного законодавства, а саме:

- хабарництво й зловживання голів обласних, міських, селищних, сільських рад, обласних та районних державних адміністрацій службовим становищем при прийнятті ними рішень, що не належать до їх компетенції, а також підроблення за їх участі рішень сесій відповідних рад;
- умисне заниження службовими особами орендної плати за землею;
- неналежне виконання своїх обов'язків службовими особами органів влади та управління при наданні необхідних погоджень і дозволів;
- підготовка та надання службовими особами управлінь, відділів із землеустрою документів, які виносяться на розгляд сесій відповідних рад без зазначення існування обмежень стосовно використання та надання у власність земельних ділянок, що сприяє прийняттю незаконного рішення;
- незаконне будівництво в прибережній зоні;
- будівництво об'єктів на територіях природно-заповідного фонду;
- незаконне заволодіння фізичними та юридичними особами землями заповідного та рекреаційного призначення;
- використання земельних ділянок не за призначенням;
- використання землі, що належить громадянам, які з певних причин не одержали сертифікатів на земельний пай, без укладання договорів оренди із селищними (міськими) радами;
- заволодіння землями шляхом оформлення права власності на об'єкти нерухомості, що знаходяться на земельній ділянці;

- недотримання вимог законодавства щодо розмежування компетенції місцевих рад і державних адміністрацій при вилученні земельних ділянок;

- звільнення від сплати або заниження розміру втрат лісгосподарського та сільськогосподарського виробництва при їх розрахунку;

- використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, нерациональне або способами, які призводять до зниження родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки;

- самовільне зайняття земельних ділянок і самовільне будівництво [2].

Порушення законодавства у сфері земельних відносин нерідко є хрестоматійними прикладами корупційних діянь і хабарництва.

Так, використовуючи корумповані зв'язки в РДА, районних і обласних управліннях земельних ресурсів, організовуються фіктивні фермерські господарства, до складу яких вводять підставних осіб, далі земельні ділянки виводяться з фермерського господарства і перепрошуються їм же.

Мають місце непоодинокі факти одержання хабарів посадовцями при погодженні землевпорядної документації, видачі державних актів і свідоцтв на право власності на землю, передачі в оренду земель з фактичним перевищенням зазначених площ тощо. Часто землі надаються за злочинними схемами, за неправомірними судовими рішеннями, шляхом зміни цільового призначення земель, фальсифікації списків членів сільськогосподарських підприємств, за удаваними угодами щодо спільної забудови земельних ділянок.

Корупція в сфері землеустрою проявляється також: в наданні недостовірної інформації щодо цільового використання або наявності вільних земель чи земель запасу; відмові надати земельну ділянку на правах власності чи оренди через неправомірне застосування законодавства; затягуванні часу оформлення права власності на земельну ділянку в органах влади, які оформлюють та виготовляють державні акти на право власності; затримці з видачею всіх відповідних документів і погоджень у різних інстанціях.

Слід наголосити, що поміж детермінант посадової злочинності у сфері земельних відносин чільне місце посідають причини та умови нормативно-правового характеру, а саме: розбіжності між станом правового регулювання та реальним станом відносин у цій сфері, відсутність належного обліку кількості та якості земельних ресурсів, контролю за станом використання земельного фонду, відсутність дієвої системи державного управління земельними ресурсами тощо.

Так, дотепер не встановлено межі категорій земель природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного при-

значення, лісового та водного фондів. Через низький відсоток встановлення меж земель природно-заповідного призначення та лісового фондів у багатьох привабливих місцях, особливо в Криму, Карпатах, м. Києві та Київській області, органи місцевого самоврядування вилучають земельні ділянки з цих земель. При цьому, якщо голову місцевої держадміністрації ще можна притягти до відповідальності за несправедливий розподіл земель, адже він несе персональну відповідальність за прийняті рішення, то органи місцевого самоврядування діють за принципом колективної безвідповідальності.

Через відсутність меж пам'яток історії, археології незаконно вилучаються землі історико-культурного призначення. Заходи щодо встановлення таких меж органами влади та місцевого самоврядування не вживаються, що призводить до знищення культурної спадщини.

Донині залишаються невстановленими в натурі більшість прибережних захисних смуг уздовж морів, лиманів, річок і навколо вододілів, які належать до земель водного фонду.

За відсутності меж земель водного фонду, в тому числі рекреаційних територій на узбережжі Чорного та Азовського морів, вони незаконно надаються у власність або порушується режим користування ними.

Повільно відбуваються роботи по встановленню меж населених пунктів. Унаслідок цього, органами місцевого самоврядування приймаються незаконні рішення щодо земель, які фактично знаходяться за межами населених пунктів і відповідно є землями державної власності та перебувають у віданні державних адміністрацій.

Зволікання з оформленням державних актів на право постійного користування на земельні ділянки має негативні наслідки, які призводять до незаконного вилучення земель, зміни їх цільового призначення, протиправного їх виділення у власність фізичним особам і комерційним структурам під забудову, в тому числі на узбережжі Чорного та Азовського морів.

Відповідальні особи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади не тільки не вживають заходів для оскарження незаконних рішень судів із земельних питань, де вони виступали відповідачами, але й не ініціюють звернення до судів про стягнення втрат сільськогосподарського виробництва. Більше того, самі приймають незаконні рішення всупереч законам України "Про місцеві державні адміністрації" [3] та "Про органи місцевого самоврядування в Україні" [4], якими покладено завдання вирішення земельних питань і забезпечення законності у цій сфері.

Поширенню фактів незаконної видачі погоджень проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, висновків державних землепорядних експертиз, державних актів на право власності на землю сприяє недостатній контроль за діяльністю Державної інспекції

сільського господарства України та її територіальних органів. Службові та посадові особи цих органів з метою отримання прибутку вчиняють злочини шляхом підробки документів із земельних питань. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, користуючись безконтрольністю, видають незаконні рішення, на підставі яких державні та комунальні землі переходять у приватну власність. За рішеннями вказаних органів незаконно зменшуються та передаються у власність площі заповідних територій та земель історико-культурного призначення.

З метою попередження правопорушень, вчинених посадовими особами в сфері земельних відносин, перш за все, необхідно:

- завершити роботу з установа меж категорій земель, визначення прав власників на землю та розмежування земель державної і комунальної власності, визначення меж населених пунктів та інвентаризації земель державної власності, з проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів;

- забезпечити прозорість у прийнятті рішень органів державної влади та місцевого самоврядування про передачу у власність або користування земельних ділянок, спростити процедуру їх отримання, запровадити прозору і зрозумілу калькуляцію собівартості адміністративних послуг, яка унеможливилося корупцію і хабарництво;

- вдосконалити і врегулювати питання використання та охорони земель, зміни цільового призначення земель, розвитку Національної кадастрової системи, що передбачає створення повного електронного реєстру документації із землеустрою та оцінки земель, прозорих механізмів надання відомостей земельного кадастру, внесення архівних відомостей про об'єкти кадастру, виправлення неточностей та похибок, нанесення нових інформаційних нашарувань різних рівнів тощо.

У зв'язку з вищевикладеним, вбачається доцільним:

1. Внести зміни до Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” щодо врегулювання процедури звільнення з посад службовців (що обираються), які вчинили корупційні діяння.

2. На законодавчому рівні розглянути питання про встановлення відповідальності за нежиття заходів щодо повернення незаконно вилучених державних або комунальних земель, а також обов'язковості участі у судових справах із земельних питань представників державних органів влади або місцевого самоврядування.

3. Встановити кримінальну відповідальність за такі діяння як систематичне порушення і затягування органами та посадовими особами місцевого самоврядування державних актів на право власності на земельну ділянку.

4. Розробити систему заходів з протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, зокрема, внести суттєві корективи у стиль,

тактику, методологію роботи з протидії порушенням, які вчиняються посадовими особами органів влади і місцевого самоврядування і моніторинг її результатів.

Список використаних джерел

1. Тарасенко О. С. Способи вчинення корупційних діянь у сфері земельних відносин / О. С. Тарасенко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журнал ; Міжвід. наук.-досл. центр з проблем б-би з орг. злоч. при РНБО України. – 2012. – № 27. – С. 143–144.

2. Протидія злочинам у сфері економіки: метод. рек. / Скалозуб Л. П., Коряк В. В., Сливенко В. Р., Василичук В. І., Алексійчук М. М. ; [за заг. ред. О. М. Джужи]. – К., 2012. – С. 182–190.

3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

В статье рассмотрены вопросы противодействия должностным преступлениям, которые совершаются в сфере земельных отношений, предлагаются пути их предупреждения.

The article deals with the issue of combating crime of officials in the land relations sphere, the ways to prevention are proposed.

Стаття надійшла до редакції журналу 2 квітня 2013 року.