

здобувач Інституту вивчення проблем злочинності НАПрН України

## ДЕТЕРМІНАЦІЯ САМОВІЛЬНОГО ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК ТА САМОВІЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

У науковій статті на підставі вивчення та узагальнення архівних кримінальних справ та опитування працівників органів прокуратури й Держземінспекції виділено й проаналізовано причини, що найбільше продукують розглядуване негативне соціальне явище.

**Ключові слова:** самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво, детермінація злочинності, причини злочинності.

В научной статье на основе изучения и обобщения архивных уголовных дел и опроса работников органов прокуратуры и Госземинспекции выделены и проанализированы причины, наиболее продуцирующие рассматриваемое негативное социальное явление.

**Ключевые слова:** самовольное занятие земельных участков и самовольное строительство, детерминация преступности, причины преступности.

In the scientific article on the basis of study and generalization of the archived criminal cases and questioning of workers of organs of office of public prosecutor and State landed inspection selected and analysed reasons, most productings the examined negative social phenomenon.

**Key words:** wilful employment of lot lands and wilful building, determination of criminality, causations of crime.

Як відомо, детермінація злочинності чи її видів є одним із найбільш важливих пластів наукових знань кримінології, що, по-перше, виступає особливим елементом її предмета, а по-друге — кримінологічно значущою інформацією, на основі якої будується вся система запобігання злочинності та її окремим проявам. У цьому зв'язку вироблення науково обґрунтованих та ефективних заходів щодо запобігання одному з найпоширеніших та суспільно небезпечних різновидів злочинності у земельній сфері — самовільному зайняттю земельних ділянок та самовільному будівництву — має ґрунтуватись на вивченні детермінантів, що її продукують та обумовлюють.

Це негативне соціальне явище останніми роками набуло загрозливих для держави та суспільства масштабів. У структурі всіх порушень земельного та природоохоронного законодавства частка цих злочинів складає понад 60 % [1, с. 43–44]. Більш того, від самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва державний та місцеві бю-

джети недоотримують близько 2 млрд грн щорічно від несплати земельного податку та орендної плати за користування земельними ділянками [2, с. 55]. Від несанкціонованого використання та самовільної забудови постійно зменшуються площі сільськогосподарських угідь, особливо цінні землі рекреаційного, історико-культурного та іншого призначення. При цьому порушується конституційне право власності Українського народу на землю, що гарантується державою (статті 13, 14 Конституції України). Це негативне соціальне явище заважає проведенню подальшого земельного реформування в Україні, удосконаленню земельних відносин, а також модернізації та розвитку українського села.

У науковій літературі переважають здебільшого дослідження проблем кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. Помітний внесок у розроблення останнім часом розглядуваної проблематики здійснили такі правники, як Н. О. Антонюк, О. О. Дудоров, П. Ф. Кули-

нич, О. В. Лугіна, М. І. Мельник, Р. О. Мовчан, В. В. Носік, М. В. Шульга, О. М. Шульга та ін.

Отже, зважаючи на актуальність цієї проблеми та відсутність спеціальних досліджень щодо детермінації злочинності у сфері самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва, проаналізуємо причини, що її продукують та обумовлюють.

З нашого погляду, детермінація цієї злочинності має розглядатися не в контексті її окремих проявів, а у вигляді згрупованих за критерієм змісту (характеру) відповідних причин цього негативного соціального явища у царині земельних відносин, а саме: суспільно-політичного, соціально-економічного, організаційно-управлінського, у сфері нормативно-правового регулювання та охорони земельних відносин і соціально-психологічного характеру. Ці причини було виокремлено на підставі вивчення й узагальнення 152 архівних кримінальних справ за ст. 197<sup>1</sup> КК України, розглянутих судами України протягом 2007–2011 рр. у розрізі регіонів, а також проведеного опитування 205 співробітників органів прокуратури, 45 державних інспекторів територіальних підрозділів Держземінспекції, 64 працівників Держархбудінспекції у всіх областях України, Автономній Республіці Крим, містах Київ та Севастополь.

1. *Суспільно-політичні детермінанти* мають особливе детермінаційне навантаження розглядуваного виду злочинності. Це пояснюється наступним: а) прямий зв'язок політичних причин та злочинності [3, с. 86–87]; б) стан реагування всієї системи судових й правоохоронних органів в Україні на прояви цієї злочинності (майже 70 % винних звільняються судами від кримінальної відповідальності); в) місце корупції як загальнодержавної політичної проблеми у причинному комплексі даного виду злочинності в земельній сфері тощо.

Узагалі злочинність у сфері земельних відносин, зокрема, пов'язана із самовільним зайняттям земельних ділянок та

самовільним будівництвом, містить загрозу для національних інтересів країни. Вона реально заважає проведенню подальшого земельного реформування в Україні як базису соціально-економічного розвитку держави, модернізації українського села, де мешкає близько 40 % населення. Тому від наявності політичної волі на здійснення реальних кроків щодо, по-перше, удосконалення земельних відносин в Україні, а по-друге, усунення чи обмеження дії детермінантів цієї злочинності, залежить, без перебільшення, розвиток ринкових відносин та успіх подальших євроінтеграційних процесів нашої країни.

Особливий криміногенний вплив у цьому причинному комплексі відіграє корупція у сфері земельних відносин. На цьому наголосили при анкетуванні працівники органів прокуратури та державні інспектори Держземінспекції. Більш того, це підтверджується інформацією Генеральної прокуратури України, за якою злочини у земельній сфері не можуть вчинюватись без участі або сприяння корумпованих державних службовців різного рівня. Так, упродовж лише 2010 р. правоохоронними органами до суду направлено 600 протоколів про корупційні діяння, вчинені у цій сфері, та притягнуто до відповідальності понад 500 осіб. Найбільше — у Дніпропетровській області — 74, Луганській — 60, Одеській — 47, Херсонській — 46 та Сумській — 40. За результатами проведених прокурорами протягом останнього часу перевірок порушено понад 1,1 тис. кримінальних справ, дві третини з яких направлено до суду. Опротестовано понад 16 тис. незаконних актів із земельних питань, за документами реагування до відповідальності притягнуто 7,5 тис. службових осіб [4, с. 7].

Більш того, відповідно до результатів дослідження «Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009», що здійснювався за підтримки Агентства США із міжнародного розвитку (USAID) та кор-

порації «Виклики тисячоліття» (МСС), на питання про найпоширеніші сфери корупції 47,1 % респондентів зазначило саме випадки щодо приватизації, володіння та користування землею [5].

Особливістю суспільно-політичних детермінантів цього негативного соціального явища є те, що виключно від політичної волі залежить реалізація положень новел антикорупційного законодавства України: Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», прийняті 07.04.2011 р., а також Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки та Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, що розробляються Урядом за активної участі науковців. Заходи цих нормативно-правових актів безпосередньо стосуються протидії корупції у земельній сфері.

Специфіка цього причинного комплексу полягає у службовому характері злочинності у сфері самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва, оскільки, за результатами емпіричного дослідження, кожним третім злочинцем (38,1 %) виявився голова фермерського господарства, а кожним десятим (9,3 %) — працівник органу державної влади чи місцевого самоврядування.

2. *Соціально-економічні детермінанти*, безсумнівно, мають безпосереднє відношення до сфери земельних відносин [6, с. 123–125]. Незважаючи у цілому на службовий характер цього різновиду злочинності проти власності, коли достатньо заможні громадяни здійснюють зайняття відповідних земельних ділянок, все ж таки не можна відкидати частку осіб з низьким рівнем доходів, які вчиняли злочин, передбачений ст. 197<sup>1</sup> КК України, у тому числі через матеріальну скруту та неспроможність нагодувати родину в інший спосіб. Йдеться передусім про кожного шостого винного

(16,5 %), який ніде не працював; про кожну сьому особу (13,4 %), яка, хоча і була працівником підприємства чи фермерського господарства, однак отримувала незначні кошти для існування; про кожного десятого злочинця (9,3 %), який заробляв на життя випадковими заробітками, та про кожну п'яту особу (19,6 %), яка мала низький рівень доходів, виявлений під час ознайомлення з матеріалами архівних кримінальних справ.

Звичайно, це у жодному разі за загальноправовими та кримінологічними підходами не виправдовує таких осіб, однак причини низького матеріального забезпечення населення України слід шукати у прорахунках державної соціальної політики.

Навіть офіційна влада визнає, що процеси зубожіння українського населення зупинити не вдається. Так, Україна зобов'язалася до 2015 р. зменшити частку бідного населення до 18,4 %, але у 2009 р. цей показник збільшився до 25 %. До того ж було втрачено тенденцію до зниження абсолютної бідності, і 2010 р. не приніс змін на краще: реальні доходи українців упали на 10 % (це лише за офіційними даними), рівень бідності зріс на 0,4 % і досяг 26,4 % (12,5 млн осіб). Доходи, нижчі за прожитковий мінімум, отримують 23 % міських і 38 % сільських жителів. Отже, часто спорадичні, безсистемні й недостатньо прораховані заходи соціального характеру не принесли результатів. Бідність в Україні набула застійного характеру. Вона перетворилася на один із головних чинників посилення соціальної напруги й нестабільності у суспільстві, зниження народжуваності, збільшення еміграції (у т. ч. нелегальної), погіршення стану здоров'я нації, зростання смертності, посилення процесів депопуляції.

Посилюється поляризація суспільства: співвідношення доходів найбагатших і найбідніших груп складає 30 : 1 (у країнах ЄС — 5,7 : 1). Найскладнішою є ситуація у сільській місцевості, а найвищий рівень бідності притаманний до-

могосподарствам, у яких усі особи старші за 75 років. Суттєвими викликами є бідність працюючого населення та зuboжіння сімей через народження дитини, що не залежить від державних виплат (за монетарною ознакою бідними є 25 % сімей з дітьми порівняно з 20 % бездітних; за поєднанням кількох критеріїв 12,2 % та 9,0 % відповідно).

Для більшості економічно активних людей в Україні незавершені ринкові перетворення завдали відчутних втрат: заробітна плата не збільшилася; платоспроможний попит упав; ризик втратити роботу, навпаки, суттєво зріс. В Україні спостерігається стійка тенденція негативної оцінки як економічної ситуації, так і якості власного життя: дуже добрим і добрим статок своїх сімей вважають 12,8 % українців, середнім — 54,9 %, поганим і дуже поганим — 30,9 %.

Отже, 60–70 % населення не бачать можливості покращити свій матеріальний стан у нинішніх умовах, і бідність вийшла за коло окремих вразливих груп населення, перетворившись не тільки на економічну, а й на загальнодержавну гуманітарну проблему [7, с. 28–32].

Слід відзначити, що недоліки у соціально-економічній сфері нашої держави, перелік яких, звичайно, не є вичерпним, стосуються не лише маргіналізованих верств населення чи меншої його частини. На жаль, ця проблема торкається переважної більшості категорій громадян, зокрема тих, від результатів роботи та професіоналізму яких залежить запобігання злочинності, у тому числі у сфері самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва. Це працівники судових і правоохоронних органів, контролюючих природоохоронних органів, які безпосередньо здійснюють перевірки дотримання земельного законодавства. Тому недофінансування цих органів прямим чином впливає на рівень злочинності у розглядуваній сфері, і відповідно від цього залежить поширеність корупційних проявів в органах держав-

ної влади та органах місцевого самоврядування.

3. На детермінантах *організаційно-управлінського характеру* особливо наголошували респонденти проведеного анкетування. Так, переважна більшість опитаних прокурорів та державних інспекторів (59,2 % і 57,8 % відповідно) вказали складний і тривалий механізм оформлення правовстановлюючих документів на землю чи об'єкт нерухомого майна. Крім цього, експерти також виділили: недостатню роботу контролюючих й правоохоронних органів із виявлення порушень земельного законодавства взагалі та самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва зокрема; високу вартість проектної документації; незадоволення заяв громадян щодо надання землі; тривалий судовий розгляд справ; невстановлення чіткого порядку земельних аукціонів; неефективну роботу органів місцевого самоврядування; відсутність судової практики по даній категорії справ; бюрократичні перешкоди, що існують в земельнопорядних державних органах; неповну інвентаризацію земель тощо.

Як відзначається урядом, керівництвом Держземагентства та науковцями, найбільш актуальним і значимим питанням у сфері земельної політики держави, що позначається на відтворенні розглядуваного виду злочинності, є питання земельно-кадастрової системи. Станом, наприклад, на 2007 р. було видано 10,5 млн державних актів і посвідчено їх право власності, з них внесено до бази даних автоматизованої системи державного земельного кадастру лише 2,6 млн [8, с. 10–19].

Крім цього, щоб зареєструвати та отримати документ на земельну ділянку, що має займати 30 хвилин, громадянами витрачається щонайменше півроку. Реально цей термін може сягати кількох років [9, с. 1, 6–7]. У зв'язку із цим відпадають усі обґрунтовані питання щодо причин широкого поширення злочин-

ності у сфері самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва, оскільки держава у вигляді відповідних землевпорядних органів сама створює умови для зловживань як з боку працівників цих органів, так і з боку звичайних громадян, які бажають реалізувати гарантовані їм Конституцією та чинним земельним законодавством України право власності на землю.

Поширенню розглядуваної злочинності сприяє бездіяльність контролюючих органів, передусім Держземінспекції, виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Через це дотепер не встановлено на місцевості межі земель різного призначення, не розмежовано землі державної і комунальної власності, не завершено їх інвентаризацію та грошову оцінку. Як встановлено, станом на кінець 2010 р. розмежовано лише 173 тис. га земель при загальній площі 29 млн га (!), що підлягають розмежуванню. Не проведено інвентаризацію більше третини земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів. Нормативно-грошова оцінка за їх межами становить тільки 4 % від загальної кількості. І цілком зрозуміло, що всі перелічені причини сприяють порушенням у сфері земельних відносин [10, с. 7].

Серед організаційно-управлінських причин цієї злочинності, окрім іншого, можна виділити такі: недостатній державний контроль щодо дотримання громадянами та юридичними особами природоохоронного та земельного законодавства; нерегульований механізм будівництва різних об'єктів нерухомого майна; відомчі бар'єри; зосередження державою уваги переважно на проблемі реформування земель сільськогосподарського призначення при ігноруванні проблеми управління інвестиційно привабливими землями міст та інших населених пунктів, промисловості, транспорту, зв'язку, оборони, природоохоронного, рекреаційного та оздоровчого призначення тощо.

4. *Детермінанти у сфері нормативно-правового регулювання та охорони земельних відносин.* Йдеться про ті неточності, неузгодженості, неповноту, розпливчатість формулювань, іноді суперечливість або застарілість положень, що існують у земельному законодавстві, а також недосконалість диспозиції ст. 197<sup>1</sup> КК України, що передбачає кримінальну відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. У цілому це однозначно заважає роботі контролюючих та правоохоронних органів та позначається на збільшенні рівня цієї злочинності.

У літературі виділяються такі нормативно-правові недоліки у сфері земельних відносин, зокрема: неузгодженість земельного та аграрного законодавства із конституційно-правовою системою щодо права власності на землю Українського народу, використання землі та інших природних ресурсів як основного національного багатства України; недосконалість земельного законодавства за системою, структурою, змістом, юридичною технікою; випадковість, хаотичність і непослідовність у розробці законодавчих та інших нормативних актів у цій сфері; низька ефективність земельного та аграрного законодавства у царині державного контролю за використанням і охороною земель, відповідальності за порушення земельного законодавства [11, с. 26–32]; розпорошування земельно-правових норм по інших законодавчих актах; необхідність наповнення ЗК України статтями прямої дії, що дозволить ліквідувати протистояння між державними та регіональними органами влади та ін. [12, с. 22–29].

Однією із перешкод нормальному і повноцінному функціонуванню чинного земельного законодавства є те, що деякі закони (наприклад, «Про землеустрій», «Про охорону земель», «Про оцінку земель») не відповідають міжнародним стандартам і нормам. Для розвитку зазначених законів необхідно було роз-

робити 115 стандартів. Але сьогодні, за даними Національної академії аграрних наук України, прийнято лише 11, що уможливує здійснення державного регулювання користуванням та охороною земель сільськогосподарського призначення без належної правової бази [12, с. 154–157].

Крім цього, серед детермінантів цього причинного комплексу можна виділити: відсутність державної Програми розвитку земельних відносин в Україні на відповідний термін [11, с. 22–29]; розбіжності у тлумаченні поняття «самовільне зайняття земельної ділянки» у різних нормативно-правових актах; недосконалість диспозиції ст. 197<sup>1</sup> КК України та необхідність її доповнення тощо.

5. Детермінанти *соціально-психологічного характеру* мають безпосереднє відношення до зумовлення як всієї злочинності, так і різноманітних правопорушень у сфері земельних відносин.

В Україні, особливо за роки її незалежності, укріпилася та продовжує формуватись деформована масова свідомість й суспільна психологія матеріального збагачення у будь-який спосіб. Унаслідок цього криміногенні елементи цієї свідомості переважають над суспільно позитивними та загальноприйнятними. Як наслідок, маємо небувалий за всю історію рівень злочинності проти власності, а також поширення існуючих та формування достатньо суспільно небезпечних явищ, яким є самовільне зайняття землі.

Важливо те, що розглядуване негативне явище виступає, з одного боку, засобом накопичення кримінальних капіталів (наприклад, для чиновників земельпорядних органів, органів місцевого самоврядування, які приймають рішення про незаконну передачу у власність земельних ділянок), а з іншого — умовою реалізації і витрачання незаконно зароблених активів, якщо йдеться про будівництво на самовільно зайнятій земельній ділянці.

Отже, маємо порочне коло, в якому задіяно тисячі чиновників різних рівнів, які не бажають розірвати його, а, навпаки, продовжують розмножувати «вірус» незаконного матеріального збагачення, заражаючи нових і нових представників української еліти.

Апатичне, «мовчазне» у цілому ставлення переважної більшості населення України до беззаконності, корупції, аморальності, поширення різних форм злочинної поведінки, що простежується нині у суспільстві, є небезпечним індикатором його розвитку, власне, ознакою його руйнації. У літературі наголошується, що в умовах, коли держава свідомо відмежовується від вирішення соціальних проблем (декларування намірів, а не реальні кроки щодо подолання бідності, скорочення злочинності тощо), «безнормність» і девіантність стають типовими. Населення формує свою соціально-психологічну атмосферу і свою систему законів природного виживання, що знаходиться за межами права. Такий соціум продукує прискорену криміналізацію всіх суспільних відносин в економічній, політико-правовій, соціальній і особливо духовно-моральній, культурно-виховній сферах [13].

У добу глибокої соціально-економічної кризи, політичного хаосу, розкладання культурних та етичних підвалин усунення вищезначеного соціально-психологічного комплексу причин є, мабуть, поки одним реально можливим шляхом виходу із соціально-політичної та духовної кризи, яка обумовлює криміногенність в українському суспільстві.

Таким чином, аналіз детермінантів злочинності у сфері самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва дає підстави для акцентування на найбільш актуальних, вчасних та ефективних заходах, що мають здійснити судові, правоохоронні, контролюючі органи та інші суб'єкти для запобігання злочинності у досліджуваній сфері.

## 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.
2. Бредіхін О. О. Проблеми відшкодування шкоди за самовільне зайняття земельних ділянок / О. О. Бредіхін // *Земельне право України*. – 2007. – № 2.
3. Курс кримінології: загальна частина : підручник : у 2 кн. / за заг. ред. О. М. Джужи. – К. : Юрінком Інтер, 2001.
4. Шестакова Н. Як зберегти землю від розбазарювання? / Н. Шестакова // *Юрид. вісн. України*. – 2010. – 23–29 жовт. (№ 43).
5. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009 / Для Порогової програми для України Корпорації «Виклики тисячоліття». – Washington : MSI ; К. : Міжнар. ін-т соціології, 2009.
6. Марченко М. Ю. Щодо детермінант злочину, передбаченого ст. 197<sup>1</sup> КК України / М. Ю. Марченко // *Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. (29–30 квіт. 2011 р., м. Івано-Франківськ)*. – Івано-Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2011.
7. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щоріч. Послання Президента України до Верхов. Ради України. – К., 2011.
8. Сидоренко М. Я. Державний земельний кадастр – основа державної земельної політики / М. Я. Сидоренко // *Земельне право України*. – 2007. – № 3.
9. Кулинич П. Протидія самовільному зайняттю землі – дійсна і надумана / П. Кулинич // *Юрид. вісн. України*. – 2006. – 16–22 вер. (№ 37).
10. Носік В. В. Правові і законодавчі аспекти протидії корупції у сфері земельних відносин України / В. В. Носік // *Бюл. М-ва юстиції України*. – 2005. – № 8.
11. Новоторов О. С. Земельні відносини в Україні: стан та перспективи розвитку / О. С. Новоторов // *Земельне право України*. – 2006. – № 9.
12. Лісова Т. В. Сучасні проблеми правового регулювання земельних відносин в Україні / Т. В. Лісова // *Проблеми законності : республік. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій*. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 95.
13. Дрьомін В. М. Інституціональна теорія злочинності та криміналізації суспільства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / В. М. Дрьомін ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010.