

УДК 343.973УДК 343.973

Б. М. ГОЛОВКІН

Богдан Миколайович Головкін, доктор юридичних наук, професор Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПОНЯТТЯ ЗЛОЧИННОСТІ НА РИНКУ ЗЕМЛІ

Розробленням різних аспектів проблеми протидії злочинності у сфері земельних відносин у різні часи займалися такі вітчизняні кримінологи, як Г. С. Поліщук, Н. Г. Іванова, А. М. Бойко, В. М. Дрьомін, М. Ю. Марченко, Т. В. Корнякова, М. Г. Колодяжний та ін. Однак монографічному дослідженню злочинності у сфері ринкового обігу землі присвячена лише робота А. М. Ізовіти: «Вивчення та попередження злочинності у сфері ринку землі»¹. Він вперше в Україні розглянув кримінологічно однорідну сукупність злочинів економічної спрямованості, які вчиняються у сфері обігу земель на рівні системного явища, що має власні тенденції розвитку та особливості детермінації. Такий підхід допоміг А. М. Ізовіти обґрунтувати необхідність вирішення у структурі злочинності у сфері економіки нового різновиду злочинності, а саме: злочинності на ринку землі. Справою інших дослідників має стати продовження наукового пошуку у напрямі розкриття кримінологічної природи цього відносно нового виду економічної злочинності, виокремлення її визначальних ознак, з'ясування закономірностей утворення та функціонування, тенденцій поширення. Розкриттю цих питань присвячується дана публікація.

Започаткування приватної власності на землю (1992 р.) призвело до перетворення землі на об'єкт нерухомості та цивільних правовідносин. Включення певної частини земель та майнових прав на земельні ділянки до цивільно-правового обігу об'єктивно сприяло утворенню нового типу економічних відносин: земельних товарно-грошових відносин, що є основою для формування ринку землі. Однак органи державної влади і місцевого самоврядування, в силу різних причин, виявилися неготовими до своєчасного та економічно обґрунтованого реформування земельних відносин на ринкових засадах. Не вистачало політичної волі та управлінського досвіду для проведення продуманої й раціональної земельної політики. Не обійшлося і без масових службових зловживань при здійсненні операцій із земельними ділянками та оформленні правовстановлюючих документів на них. Як результат, країна отримала затяжну, суперечливу та незавершену земельну реформу, що характеризується зарегульованістю обігу землі та майнових прав на земельні ділянки, недосконалим обліком земель, відсутністю стандартів ціноутворення, неефективним контролем за використанням земель, заборонаю на продаж земель сільськогосподарського призначення. Саме за таких несприятливих умов формувалася вітчизняний ринок землі.

Як зазначається у літературі, *ринок землі* – це система організаційно-правових і економічних відносин, що складаються у процесі перерозподілу земель та прав на них між суб'єктами цього ринку на основі конкурентного попиту і пропозиції. Його *об'єктами* є: земельні ділянки, які перебувають у державній та комунальній власності і можуть відчужуватися, якщо вони не віднесені до земель, приватизація яких заборонена Земельним кодексом України; земельні ділянки, які перебувають у приватній власності і можуть відчужуватися, окрім випадків, коли таке відчуження заборонено Земельним кодексом України. *Суб'єктами* ринку земель в Україні є: громадяни та юридичні особи, територіальні громади в особі відповідних органів місцевого самоврядування, держава в особі відповідних органів виконавчої влади. Функціонування ринку землі забезпечує його *інфраструктура*, що складається із: організаційного компоненту (земельні аукціони, торгові доми, кадастрові бюро, консалтингові, ріелторські підприємства та організації, нотаріальні контори, земельнопорядники), фінансового компоненту (земельні іпотечні банки, земельні біржі, страхові компанії) та управлінського (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування)².

Розрізняють *первинний* і *вторинний* ринок землі. Первинний утворюється шляхом приватизації та оренди земельних ділянок державної і комунальної форми власності. Вторинний ринок – це сфера цивільного обігу землі та майнових прав на земельні ділянки. Довідково: якщо на початок 1992 р. увесь земельний фонд України перебував у державній власності, то на початок 2010 р. питома вага державної власності становила 48,7 %, приватної – 51,2 %, колективної – 0,1³.

Окрім цього, ринок землі також поділяється на *легальний*, урегульований нормами чинного законодавства, і *тіньовий*, що функціонує поза правовим полем та забезпечує незаконний перерозподіл прав власності на землю. Особливістю тіньового ринку землі є те, що він утворився на основі легального ринку землі і працює з великою кримінальною складовою.

Експерти ринку нерухомості оцінюють тіньовий обіг земельних ділянок на суму понад 800 млрд грн, що більше ніж у 60 разів перевищує надходження до бюджету від продажу земельних ділянок і прав оренди. Питома вага хабарів, сплачених за придбання або відведення земельної ділянки під забудову, досягає 20 %⁴.

Злочинність на ринку землі одночасно завдає шкоди господарським, земельним відносинам, відносинам власності на земельні ділянки. У цілому вона загрожує національній безпеці, оскільки згідно з Конституцією України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Враховуючи суспільно-політичну значимість проблеми та її недостатню дослідженість у кримінології, спробуємо розібратися із питанням: що ж являє собою цей різновид злочинності?

Насамперед треба визначитися із сферою суспільного життя, яка зазнає злочинного впливу, та окреслити межі поширення нового виду злочинності. Згідно із Земельним кодексом України такою є сфера земельних відносин щодо володіння, користування і розпорядження землею (ст. 2 Земельного кодексу України). Разом з тим земельні відносини виникають і при використанні надр, лісів, вод, а також рослинного, тваринного світу та атмосферного повітря (ст. 3 Земельного кодексу України)⁵.

Отже, сфера дії земельних відносин доволі широка. Вона охоплює різні групи об'єктів кримінально-правової охорони і, відповідно, включає різноспрямовані види злочинних посягань.

Переважає більшість кримінально-правових норм спрямована на охорону довкілля. Систему злочинів проти довкілля утворюють посягання проти екологічної безпеки (ст.ст. 236, 237, 238, 253 КК), злочини у галузі землевикористання, охорони надр та атмосферного повітря (ст.ст. 239, 240, 241, 254 КК), злочини у галузі охорони водних ресурсів (ст.ст. 242, 243, 244 КК), а також злочини у сфері лісовикористання, захисту рослинного і тваринного світу (ст.ст. 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252 КК)⁶. У кримінології зазначена група злочинів отримала назву екологічна злочинність. Окремі форми цієї злочинності досліджувалися на рівні кандидатських дисертацій Г. С. Поліщуком⁷, Н. Г. Івановою⁸, М. Ю. Марченком⁹ та ін. Концептуальні засади запобігання злочинам проти довкілля розробила Т. В. Корнякова¹⁰.

Водночас інша частина земельних відносин, пов'язаних із вільним обігом землі та правом власності на земельні ділянки, не повною мірою забезпечена кримінально-правовою охороною. Кримінальна відповідальність встановлена лише за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1 КК). При цьому поза межами кримінально-правового регулювання поки що залишаються відносини, що виникають під час укладання цивільно-правових правочинів із земельними ділянками та здійснення інших операцій на ринку нерухомості землі. Більша частина цих відносин складається у тіньовому секторі ринку землі, що перебуває поза межами правового регулювання та кримінально-правового захисту. Нагадаємо: в Україні досі не прийнято Закон «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» та подовжено мораторій на продаж цих земель до 2016 року. Між тим, площі земель сільськогосподарського призначення становлять понад 70 % усього земельного фонду України. Це означає, що на ринку землі легально мають обертатися лише земельні ділянки, які перебувають у приватній власності громадян (нині це майже 16 млн земельних ділянок загальною площею 3,4 млн га, або 5,6 % від загального земельного фонду держави). Однак насправді в Україні, під прикриттям невеликої частки легального ринку обігу земельних ділянок, функціонує повномасштабний тіньовий ринок із значною кримінальною складовою. На кримінальному ринку землі обертаються як земельні ділянки, заборонені або обмежені до легального обігу, так і земельні ділянки, оборотоздатність яких не обмежена, проте їх розподіл здійснюється нелегальним способом за допомогою надання кримінальних адміністративних послуг¹¹. Відносини між учасниками та суб'єктами вказаного ринку врегульовані корупційними правилами поведінки та забезпечені санкціями за їх порушення¹².

Фактично ринок купівлі-продажу земельних ділянок перетворився на сильно корпоративований сектор тіньової економіки, що приносить багатомільярдні доходи. У масштабах України тіньовий ринок землі функціонує як організований злочинний бізнес з перерозподілу та привласнення земельних ділянок. У запроваджених на цьому ринку технологіях кримінального збагачення беруть участь окремі політики, суб'єкти господарської діяльності, службові й посадові особи державної влади та місцевого самоврядування, працівники правоохоронних і контролюючих органів, а також нотаріуси, судді, приватні підприємці, численні посередники, які перебувають у корупційних зв'язках та кримінальних відносинах між собою. З цієї причини на ринку землі вчиняється велика кількість службових зловживань, різного роду правопорушень, у тому числі злочинів, що завдають істотної шкоди інтересам землевласників та землекористувачів. Так, наприклад, у 2008 р. в результаті перевірки Державної земельної інспекції стану дотримання чинного земельного законодавства в Україні було виявлено 69,3 тис порушень, складено 41,7 тис. протоколів про адміністративні порушення, 4 600 матеріалів з ознаками вчинення злочинів передано до органів прокуратури, за якими порушено 400 кримінальних справ¹³. За період 2008–2012 рр. зареєстровано 12 891 злочин, пов'язаний із обігом земельних ділянок¹⁴. І це лише дані офіційної статистики, поза межами якої залишаються тисячі злочинів, виявити та розслідувати які не вдалося органам досудового розслідування.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що у сфері земельних відносин закономірно сформувалося два взаємопов'язані види злочинності: злочинність проти довкілля (екологічна злочинність) та злочин-

ність на ринку землі. Останній вид злочинності має низку визначальних ознак, власні закономірності формування й відтворення, що свідчать про цілісність цього явища кримінальної дійсності.

Злочинність на ринку землі має економічну природу. Вона виражається через земельні відносини власності, які є складовою ринкових товарно-грошових відносин. Останні виникають у сфері обігу товарів і послуг. Суть ринкового обігу землі полягає в упорядкованому та організованому перерозподілі прав власності на земельні ділянки на основі конкурентного попиту й пропозиції. Економічна цінність землі як об'єкта права власності обумовлена тим, що її використання приносить додану вартість (земельну ренту). Як справедливо зауважив А. М. Ізовіта, в умовах формування ринкової економіки землю необхідно розглядати не тільки як об'єкт права власності. Включення землі як капіталу до ринкових відносин створює підстави для обігу земельних ділянок (прав власності на них) та здійснення господарських і фінансових операцій із цим об'єктом нерухомості¹⁵.

Виходячи з цього, визначальною ознакою цієї групи злочинів є заподіяння шкоди економічним інтересам землевласників і землекористувачів, у ролі яких виступають фізичні та юридичні особи, органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Об'єднує дані злочини спільна корислива мотивація, при цьому цілі злочинних посягань можуть бути різними. Суб'єктами злочинної діяльності на ринку землі виступають суб'єкти й учасники земельних відносин, пов'язаних із обігом землі та майнових прав на земельні ділянки.

Наступною особливістю злочинності на ринку землі є те, що вона виражається у формі кількаланкової злочинної діяльності і досить часто має організований характер. Система злочинної діяльності на ринку землі складається із: 1) незаконного заволодіння земельними ділянками у різні способи; 2) оформлення права власності на земельні ділянки та введення їх до легального цивільно-правового обігу; 3) укладання угод із земельними ділянками; 4) легалізації злочинних доходів, отриманих від тіньового обігу земельних ділянок. Зазначені ланки взаємопов'язані, виступають структурними елементами злочинних схем і технологій незаконного збагачення на кримінальному ринку землі. Докладний аналіз останніх зробив В. А. Журавель¹⁶.

Підсумовуючи, під злочинністю на ринку землі пропонуємо розуміти *корисливо вмотивовану організовану злочинну діяльність суб'єктів земельних відносин, спрямовану на незаконний перерозподіл прав власності на земельні ділянки та здійснення господарських і фінансових операцій із цими об'єктами нерухомості*.

Формування злочинності на ринку землі пов'язано із загальноринковими та власне криминогенними закономірностями. Перші полягають у виникненні попиту на земельні ділянки як об'єкта права власності, що породжує пропозицію у виді незаконних послуг розпорядників земельними фондами різного функціонального призначення, а також у запровадженні товарно-грошового обігу об'єктів земельної нерухомості, значна частина якого перебуває у тіні. Криминогенні закономірності виникнення злочинності у сфері обігу прав власності на земельні ділянки полягають у частковій трансформації неправомірних форм господарської діяльності у стійкі види злочинної діяльності. Скрізь, де функціонує незаконний обіг товарів і послуг, неминуче складаються стійкі форми злочинної діяльності певної спрямованості.

Закономірностями функціонування злочинності на ринку землі є утворення системи корупційних зв'язків та організація кримінальних відносин між відчужувачами й набувачами прав на земельні ділянки. Закономірний характер носить і система детермінації злочинності на ринку землі. Ключова роль серед детермінуючих чинників відводиться економічним проблемам (незавершеність земельної реформи, затягування процесу безоплатної приватизації земельних ділянок, недовіра інфраструктури земельного ринку, деформація системи ціноутворення, монопольне становище на ринку земель), а також правовим недолікам (недосконала процедура проведення земельних торгів через аукціони, безпідставна зарегульованість порядку набуття та реалізації прав на землю, відсутність кримінальної відповідальності за найбільш суспільно небезпечні форми поведінки на ринку земель тощо). Стабільно вагоме значення мають і соціально-психологічні чинники, а саме: деформована суспільна свідомість, пануюча психологія споживачтва, традиції незаконного збагачення, корупційні стосунки між органами державної влади та бізнесом¹⁷.

Серед тенденцій поширення злочинності на ринку землі слід назвати стійке переважання злочинних проявів на первинному ринку землі, що утворюється шляхом приватизації та оренди земельних ділянок державної і комунальної форми власності із подальшою легалізацією земельних ділянок на вторинному ринку, зокрема у сфері цивільного обігу майнових прав на земельні ділянки.

Стабільною є нерівномірна територіальна поширеність злочинів даної категорії. Близько 60 % припадає на Дніпропетровську, Одеську область та м. Київ, що зумовлено порівняно високою ринковою вартістю земельних ділянок та розвиненим тіньовим обігом землі у цих областях. Певні особливості має структура злочинності на ринку землі. У ній переважають злочини, пов'язані зі службовою діяльністю (58–65 %), за ними йдуть самовільне зайняття земельної ділянки (10 %) та шахрайські дії під час здійснення ринкових операцій у земельній сфері (10–11 %)¹⁸.

Заслуговують на увагу встановлені А. М. Ізовітою різновиди злочинної діяльності на ринку земель: заволодіння земельними ділянками шляхом вчинення шахрайських дій стосовно власників, через підробку правовстановлюючих документів, за рахунок приватизованих на них об'єктів нерухомості, за допомогою зміни цільового призначення землі, шляхом незаконного використання земель для будівництва або видобування корисних копалин тощо¹⁹. Існують й інші особливості злочинності на ринку землі, встановлення яких потребують подальші криминологічні дослідження цієї проблеми.

- ¹ *Ізовіта А. М.* Вивчення та попередження злочинності в сфері земельного ринку в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / А. М. Ізовіта. – Одеса: НУОЮА, 2014. – 236 с.
- ² *Паньків З. П.* Земельні ресурси: навч. посіб. / З. П. Паньків. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2008. – С. 232–234.
- ³ Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку // Національна безпека і оборона. – № 3. – 2009. – С. 3.
- ⁴ Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання: аналіт. доп. / Т. А. Тищук, Ю. М. Харазішвілі, О. В. Іванов; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2011. – С. 33.
- ⁵ Земельний кодекс України: офіц. текст // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
- ⁶ Кримінальне право України: Особлива частина: підручник / М. І. Бажанов, В. Я. Тацій, В. В. Сташис, І. О. Зінченко та ін.; за ред. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – К.: Юрінком Інтер; Х.: Право, 2002. – С. 214–215.
- ⁷ *Поліщук Г. С.* Кримінологічна характеристика та запобігання злочинам проти довкілля (за матеріалами причорноморського регіону України): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Г. С. Поліщук. – К.: КНУВС, 2006. – 20 с.
- ⁸ *Іванова Н. Г.* Запобігання злочинним посяганням на рослинний світ (за матеріалами донецького регіону України) / Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Н. Г. Іванова. – К.: НАВСУ, 2011. – 18 с.
- ⁹ *Марченко М. Ю.* Кримінологічна характеристика та запобігання самовільному заняттю земельної ділянки та самовільному будівництву: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / М. Ю. Марченко. – Х.: НДІ ІВПЗ НАПрН України ім. В. В. Сташиса, 2013. – 229 с.
- ¹⁰ *Корнякова Т. В.* Кримінологічні засади запобігання органами прокуратури злочинам проти довкілля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Т. В. Корнякова. – Х.: НУЮАУ імені Ярослава Мудрого, 2011. – 35 с.
- ¹¹ *Ізовіта А. М.* Вказана праця. – С. 79.
- ¹² Там само. – С. 82–86.
- ¹³ Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку // Національна безпека і оборона. – № 3. – 2009. – С. 8.
- ¹⁴ *Ізовіта А. М.* Вказана праця. – С. 57.
- ¹⁵ Там само. – С. 15.
- ¹⁶ *Журавель В. А.* Розслідування легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом: наук.-практ. посіб. / В. А. Журавель. – Х.: Одісей, 2005. – С. 22–23, 30–33.
- ¹⁷ *Ізовіта А. М.* Вказана праця. – С. 104–120.
- ¹⁸ Там само. – С. 64–71.
- ¹⁹ Там само. – С. 82–83.

Резюме

Головкін Б. М. Поняття злочинності на ринку землі.

У статті розроблено поняття нового виду економічної злочинності, а саме злочинності на ринку землі; пропонується її визначення. Розкрито кримінологічну природу цієї злочинності в системних зв'язках і залежностях із тіньовим ринком землі. Досліджено закономірності виникнення й функціонування злочинності на ринку землі, а також тенденції її розвитку в Україні. Визначено специфіку детермінації та основні форми прояву злочинності на ринку землі.

Ключові слова: економічні інтереси держави, земельні відносини, кримінальний ринок землі, організована злочинність, корупція.

Резюме

Головкін Б. Н. Понятие преступности на рынке земли.

В статье разработано понятие нового вида экономической преступности, а именно преступности на рынке земли; предлагается ее определение. Раскрыта криминологическая природа этой преступности в системных связях и зависимостях с теневым рынком земли. Исследованы закономерности возникновения и функционирования преступности на рынке земли, а также тенденции ее развития в Украине. Определена специфика детерминации и основные формы проявления преступности на рынке земли.

Ключевые слова: экономические интересы государства, земельные отношения, криминальный рынок земли, организованная преступность, коррупция.

Summary

Golovkin B. The concept of crime in the land market.

The paper developed the concept of a new type of economic crime, namely, crime in the land market and offers its definition. Criminological disclosed the nature of this crime in the systemic linkages and dependencies with the shadow land market. The laws of the origin and functioning of the crime on the land market, and the tendencies of its development in Ukraine. Defined specificity determination and basic manifestations of crime in the land market.

Key words: economic interests of the state, land relations, criminal land market, organized crime and corruption.

Отримано 18.06.2014