

УДК 343.3.7

Роман Мовчан,

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецького національного університету імені Василя Стуса

ПІДСТАВИ КРИМІНАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена дослідженню підстав криміналізації злочинів у сфері земельних відносин. Проаналізовано соціальну зумовленість встановлення кримінальної відповідальності за такі злочинні діяння, як самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво, забруднення або псування земель, незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель, незаконне заволодіння землями водного фонду та безгосподарське використання земель.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, злочини у сфері земельних відносин, соціальна зумовленість, криміналізація, підстави криміналізації.

Постановка проблеми. Визнаючи величезне значення землі для благополуччя української нації, законодавець, ухвалюючи Основний Закон нашої держави, визнав за потрібне проголосити землю основним національним багатством, що перебуває під особливим охороною держави (ч. 1 ст. 14 Конституції України). Крім того, в ч. 2 ст. 14 Основного Закону країни проголошено, що право власності на землю гарантується; воно набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Враховуючи наявність цих конституційних приписів, очевидно є, з одного боку, важливість створення в нашій державі ефективного кримінально-правового механізму охорони земельних ресурсів, а з іншого – постійне дослідження проблематики кримінальної відповідальності за злочини у сфері земельних відносин, спрямоване на вдосконалення згаданого вище механізму.

У первісній редакції чинного Кримінального кодексу України (далі – КК України) система земельних злочинів була репрезентована лише двома кримінально-правовими заборонами, якими регламентувалася відповідальність за забруднення або псування земель (ст. 239) та безгосподарське використання земель (ст. 254). Що ж до норм, якими нині передбачається караність таких діянь, як самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1), незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 239-1) та незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст. 239-2), то вони з'явилися у КК України лише в 2007 та 2009 роках відповідно. При цьому поява кожної з цих новел супроводжувалась

(більшою чи меншою мірою) численними наріканнями з боку представників кримінально-правової доктрини, багато з яких висловлювали сумніви в обґрунтованості та доцільності доповнень чинного на той час кримінального законодавства.

Зважаючи на сказане, можна стверджувати, що дослідження кримінальної відповідальності за злочини у сфері земельних відносин має розпочатись із вирішення питання про соціальну зумовленість криміналізації відповідних порушень земельного законодавства. Окрім іншого, має бути з'ясовано, чи була суспільна необхідність використовувати регулятивні та попереджувальні можливості кримінального права щодо земельних відносин, тобто чи були підстави для криміналізації відповідних діянь.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання соціальної зумовленості і, зокрема, підстави криміналізації окремих злочинів у сфері земельних відносин висвітлювались у працях таких науковців, як О. В. Буцко, О. О. Дудоров, В. М. Захарчук, В. М. Кумановський, П. В. Мельник, О. С. Олійник, О. О. Пенязькова, С. М. Ребенко, О. В. Сівак, Н. Ю. Цвіркун, І. Г. Швидченко, А. М. Шульга, та інших. Та при цьому мусимо констатувати, що натепер у вітчизняній юридичній літературі відсутні окремі праці, присвячені дослідженню підстав криміналізації всіх земельних злочинів.

Метою статті є комплексне дослідження підстав криміналізації передбачених чинним КК України порушень земельного законодавства, за результатами якого має бути зроблений висновок щодо соціальної зумовленості існування відповідних кримінально-правових заборон.

Виклад основного матеріалу. У теорії кримінального права поняттям «підстави криміналізації» найчастіше позначають ті процеси, які відбуваються в матеріальному та духовному житті суспільства, розвиток яких породжує об'єктивну необхідність кримінально-правової охорони тих чи інших цінностей. Іншими словами, підстави криміналізації – це те, що створює дійсну суспільну необхідність у кримінально-правовій новелі, внутрішня необхідність виникнення правової норм [1, с. 204–205].

До причин зміни кола та обсягу криміналізації зазвичай відносять:

1) виникнення нових, тих, що не існували раніше, видів суспільно небезпечної діяльності людей;

2) несприятливу динаміку окремих видів людської поведінки, що раніше регламентувалася в адміністративному законодавстві або ж взагалі не розглядалася як правопорушення;

3) науково-технічний прогрес, що розвиває потенційно небезпечні для людини сфери науки і техніки;

4) необхідність посилення охорони конституційних прав і свобод особистості;

5) помилки у проведеній раніше декриміналізації злочинного діяння [2, с. 281–282].

Окрім вказаних, О. М. Готін до підстав криміналізації також відносить: зміну уявлень про ступінь суспільної небезпеки діяння; зміну загально визнаної моральної оцінки відповідного діяння; виконання державою міжнародно-правових зобов'язань [3, с. 95–96].

Як вже зазначалося раніше, статті, якими передбачається відповідальність за злочини у сфері земельних відносин, з'явилися у чинному КК України в різний час та абсолютно за різних умов. Тому цілком природно, що підстави для криміналізації кожного із відповідних порушень земельного законодавства також суттєво відрізняються, що свідчить про потребу окремого аналізу кожної з них. Розпочати ж такий аналіз вважаємо доцільним із діянь, передбачених ст. 197-1 КК України, характер антисуспільної спрямованості яких очевидно відрізняється від інших злочинів у сфері земельних відносин.

Відповідно до вже згаданої ч. 2 ст. 14 Конституції України право власності на землю гарантується державою, набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно згідно із законом.

Кримінально-правовою гарантією непопорушності відповідних конституційних приписів слугували положення ст. 199 КК УРСР (чинного на момент ухвалення Основного Закону нашої держави), якою була передбачена кримінальна відповідальність

саме за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. Разом із тим, ухвалюючи КК України від 5 квітня 2001 р., законодавець, знехтувавши іноземним та, головне, історичним досвідом кримінально-правової протидії порушенням прав на землю, не знайшов підстав для включення до останнього норми про самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. Цей невиважений крок Верховної Ради України (далі – ВРУ) спровокував масові випадки самовільного зайняття земельних ділянок, значною мірою «розв'язавши руки» тим, хто всупереч закону намагався збагатитися за рахунок незаконного заволодіння землею, але до цього під загрозою настання кримінальної відповідальності уникав таких дій. Адміністративна ж відповідальність (ст. 53-1 КУпАП), на яку, вочевидь, насамперед і покладалися вітчизняні парламентарі, як виявилось, не могла зупинити порушників (це ж саме стосується і ст. 356 КК України з її неоднозначними, оціночними та недосконалими формулюваннями), котрі після накладення на них мізерного штрафу або ж продовжували використовувати, або ж протиправно займали нові земельні ділянки. Красномовним підтвердженням сказаного виступають такі статистичні дані: якщо в 2001 р. було зареєстровано 20 680 випадків самовільного зайняття земельних ділянок, то вже у 2006 р. – 41 225 аналогічних проявів [4]. При цьому відповідні порушення прав на землю нерідко супроводжувалися подальшим будівництвом на самовільно зайнятих земельних ділянках об'єктів нерухомого майна.

Саме тому з метою більш ефективного захисту прав на землю 11 січня 2007 р. держава в особі парламенту відреагувала на відповідні порушення земельного законодавства, ухваливши Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» і доповнивши КК України ст. 197-1, якою передбачено кримінальну відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво.

Розвиток зовсім інших процесів зумовив необхідність криміналізації порушень земельного законодавства «екологічного» характеру.

У другій половині ХХ ст. докорінних змін зазнали як методи, засоби та інтенсивність сільськогосподарського виробництва, так і вплив промисловості та її відходів на стан земельних ресурсів, передусім земель сільськогосподарського призначення. Негативними наслідками цього стали суттєве

збільшення антропогенного навантаження на землі, забруднення земель промисловими та побутовими відходами, псування сільськогосподарських угідь під час будівництва тощо [5, с. 35]. Так, аналізуючи підстави криміналізації безгосподарського використання земель, Н. Ю. Цвіркун зазначає, що землекористування за сучасних умов характеризується значним рівнем сільськогосподарського освоєння території, зокрема її розораністю, якій немає аналогів у світі. Тривале, часто нераціональне використання ґрунтів, надмірне механічне оброблення, застосування важкої агро- і меліоративної техніки, значне внесення мінеральних і недостатнє органічних добрив, застосування отрутохімікатів, недотримання ґрунтозахисних технологій призвели до незворотного погіршення властивостей ґрунтів, втрати гумусу, значного ущільнення кореневмісного шару. Внаслідок цього в ґрунтах відбуваються кількісні та якісні зміни структури: послаблюється інтенсивність макроагрегації, погіршуються водно-повітряний і тепловий режими кореневого шару та умови живлення рослин. Перераховані процеси посилюють ерозію та порушують екологічні і продуктивні функції ґрунтів [6, с. 104].

З урахуванням продемонстрованого негативного впливу науково-технічного прогресу на якісний стан земельних ресурсів цілком поділяємо думку про те, що відсутність кримінальної відповідальності за посягання на останні в нормативно-правових актах радянської доби можна було пояснити лише тим, що до цього елемента довкілля в суспільстві з «подачі» держави було ставлення виключно як до об'єкта господарювання, корисні властивості якого не обмежені [7, с. 98]. Як же інакше можна обґрунтувати той факт, що в КК УРСР 1960 р. містилися норми, якими передбачалася відповідальність за забруднення водойм і атмосферного повітря (ст. 228), забруднення моря (ст. 228-1), і при цьому були відсутні кримінально-правові заборони, присвячені регламентації відповідальності за аналогічні дії стосовно землі? Тут же слід нагадати, що відповідно до все того ж КК УРСР 1960 р. злочинними визнавалися і такі діяння, як незаконна порубка лісу (ст. 160), незаконне полювання (ст. 161), незаконне заняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом (ст. 162), незаконне видобування корисних копалин (ст. 162-1) тощо, тобто більшість злочинів проти довкілля, передбачених чинним КК України, окрім, власне, злочинів у сфері земельних відносин.

Із проголошенням же незалежності України в держави та суспільства поступово змінюється ставлення до землі – від ставлення

до останньої як до об'єкта господарювання з невичерпними ресурсами до визнання її одним із найважливіших елементів довкілля; природним ресурсом, який за умови його безгосподарського використання втрачає свої корисні та життєво необхідні для суспільства властивості. Послідовним, так би мовити, законодавчим результатом такого переосмислення стало визнання землі основним національним багатством України, яке перебуває під особливою охороною держави (ч. 1 ст. 14 Конституції України).

За справедливим зауваженням П. Ф. Кулинича, по суті, в Основному Законі країни закріплений важливий конституційний принцип регулювання земельних відносин, який означає, що, по-перше, норми правової охорони земель мають бути більш чіткими та більш жорсткими порівняно з нормами, які стосуються охорони інших видів національного багатства (інших видів природних ресурсів, промислових підприємств, транспортної інфраструктури тощо), а по-друге, зазначений принцип означає, що органи державної влади всіх рівнів та органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити втілення його в життя [8, с. 6]. За таких умов цілком логічним виглядає факт наявності вже у первинній редакції чинного КК України норм, якими передбачається кримінальна відповідальність за такі порушення земельного законодавства, як забруднення або псування земель та безгосподарське використання земель (статті 239 та 254 відповідно), які виступають одним із тих інструментів, що дозволяють органам державної влади та місцевому самоврядуванню втілювати в життя конституційний імператив про особливу охорону землі як основного національного багатства.

Особливим об'єктом земельних відносин є ґрунт. І з плином часу в Україні дедалі більшого поширення почали набувати протиправні дії, предметом яких виступали саме ґрунти.

Зокрема, все частіше почало відбуватися варварське незаконне зняття ґрунтового покриву (поверхневого шару) земель. Крім того за інше масштаби збільшення кількості проявів порушень законодавства у сфері охорони ґрунтів ілюструє така статистика: якщо в 2001 р. було зафіксовано 23 прояви невиконання умов знімання, зберігання і нанесення родючого шару ґрунту, в 2002 р. – 42, то вже у 2008 р. (тобто в рік, що передував доповненню КК України статтями 239-1 та 239-2) – аж 1189 таких випадків (відповідно у загальній структурі порушень земельного законодавства частка аналізованих деліктів зросла з 0,1% до 1,6% [4]).

Крім того, йдеться і про таке посягання на земельні відносини у сфері охорони ґрунтів, як штучне утворення земельних ділянок, особливо у межах прибережних захисних смуг та зонах особливого використання земель (намив, засипка тощо) без оформлення необхідної проектної документації та отримання дозволу на проведення таких робіт. Зокрема, свідченням неабиякої поширеності останнього стало те, що ВРУ на законодавчому рівні вимушена була визнати відповідну проблему, доповнивши Земельний кодекс України (далі – ЗК України) положеннями, якими, з одного боку, передбачалося, що до земель державної та комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну, належать у т. ч. і землі, *штучно створені* в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісгосподарського призначення та природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів, а з іншого – *штучне створення* земельної ділянки, у т. ч. з порушенням установлених правил, визнавалося однією з підстав для набуття державою або територіальними громадами (за межами та у межах населених пунктів відповідно) права власності на землю (статті 83–84 ЗК України).

Враховуючи ж те, що розглядувані вище порушення повною мірою не охоплювалися ні ст. 239, ні ст. 254 КК України, законодавець був змушений вдатися до усунення відповідних прогалин у кримінально-правовому регулюванні, наслідком чого стало ухвалення Закону України від 15 листопада 2009 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за правопорушення у сфері довкілля», яким, окрім іншого, було передбачено доповнення КК України двома новими нормами – ст. 239-1 «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель» і ст. 239-2 «Незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах».

Висновки

Отже, роблячи загальний висновок, можна констатувати, що в законодавця були достатні підстави для криміналізації всіх передбачених чинним КК України порушень земельного законодавства.

Так, підставою для криміналізації діянь, передбачених ст. 197-1 КК України, стала сукупність таких причин, як несприятлива динаміка самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва, необхідність посилення охорони передбачених ч. 2 ст. 14 Конституції України прав на землю,

а також помилка у проведеній раніше, а саме під час ухвалення чинного КК України, декриміналізації відповідних діянь.

Розвиток зовсім інших процесів зумовив необхідність криміналізації порушень земельного законодавства «екологічного» характеру.

Зокрема, підставами для криміналізації діянь, передбачених статтями 239 та 254 КК України, стали науково-технічний прогрес, побічними наслідками якого стало забруднення та псування земель, а також значне зростання антропогенного навантаження на них; необхідність, з одного боку, посилення охорони конституційних прав і свобод особистості, зокрема права громадян на безпеку для життя і здоров'я довкілля (ч. 1 ст. 50 Конституції України), а з іншого – створення належних кримінально-правових гарантій реалізації конституційних положень про визнання землі основним національним багатством України, яке перебуває під особливою охороною держави (ч. 1 ст. 14 Конституції України); а також зміна державного та суспільного ставлення до землі, внаслідок якого остання перестала сприйматись як об'єкт господарювання з невичерпними ресурсами.

Що ж до діянь, передбачених статтями 239-1 та 239-2 КК України, то, крім необхідності посилення охорони конституційних прав і свобод особистості, підставою для їх криміналізації стало виникнення нових, тих, що не існували (майже не існували) раніше, видів суспільно небезпечної діяльності людей – незаконного зняття родючого шару ґрунту та штучного утворення земельних ділянок, особливо на землях водного фонду.

Список використаних джерел:

1. Основания уголовного-правового запрета. Криминализация и декриминализация: монография / В. Н. Кудрявцев, П. С. Дагель, Г. А. Злобин и др.; под ред. В. Н. Кудрявцева, А. М. Яковлева. М.: Наука, 1982. 304 с.
2. Лопашенко Н. А. Основы уголовного-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 339 с.
3. Готін О. Підстави криміналізації діянь. Право України. 2005. № 2. С. 95–98.
4. Лист Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель від 9 квітня 2009 р. № 5-6-1103/378.
5. Оверковська Т. Историко-правові аспекти формування законодавства України щодо охорони земель від забруднення та псування. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». 2006. Вип. 72. С. 34–38.

6. Цвіркун Н. Ю. Соціальна обумовленість кримінально-правової заборони безгосподарського використання земель. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2010. № 3. С. 100–108.

7. Шульга А. М. Історія розвитку кримінально-правової охорони земельних ресурсів в Укра-

їні. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2014. № 7. С. 88–100.

8. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. К.: Логос, 2011. 688 с.

Стаття посвячена дослідженню основаній криміналізації преступлений в сфері земельних відносин. Критично проаналізована соціальна обумовленість установлення уголовної відповідальності за такі преступні діяння, як самовільне заняття земельних ділянок і самовільне будівництво, забруднення або порча земель, незаконне заволодіння ґрунтовим шаром (поверхневим шаром) земель, незаконне заволодіння землями водного фонду і несанкціоноване використання земель.

Ключевые слова: уголовная ответственность, преступления в сфере земельных отношений, социальная обусловленность, криміналізація, основания криміналізації.

The article is devoted to the investigation of the grounds for the criminalization of crimes in the sphere of land relations. Critical analysis of the social conditionality of establishing criminal liability for such criminal acts as unauthorized occupation of land and unauthorized construction, pollution or damage to lands, illegal seizure of the soil layer (surface balloon), illegal seizure of the lands of the water fund and unregistered land use.

Key words: criminal responsibility, crimes in the sphere of land relations, social conditioning, criminalization, grounds for criminalization.