

УДК 343.222.4(477)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.3.46>**Андрій Шульга,**

докт. юрид. наук, доцент,

професор кафедри кримінального права та кримінології

Харківського національного університету внутрішніх справ

ВСТАНОВЛЕННЯ ЗАБОРОНИ ЗЛОЧИННИХ ПОСЯГАНЬ НА ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена актуальним питанням встановлення заборони злочинних посягань на земельні ресурси України. Соціально-правова зумовленість заборони посягань на земельні ресурси України ґрунтується на системі чинників: соціально-кримінологічному, нормативному, екологічному, порівняльному й міжнародно-правовому. У сукупності всі вони виступають достатньою підставою для визнання діяння кримінально-карним і для подальшого законодавчого закріплення кримінально-правових заборон у законі.

З'ясовано, що соціально-кримінологічний чинник визначає, що головною причиною встановлення й подальшого закріплення кримінально-правової заборони конкретних діянь, які посягають на земельні ресурси, є їх суспільна небезпека, на ступінь якої впливає соціальна цінність цього об'єкта для людини, суспільства й держави. Нормативний чинник відображає зумовленість кримінально-правової охорони земельних ресурсів. Законодавець, установлюючи заборону в Особливій частині КК, має усунути наявну прогалину у праві, залишивши при цьому пріоритет наявних кримінально-правових норм, що підтверджується заборонами різного роду посягань на земельні ресурси та їх окремі складники. Екологічний чинник дозволяє з'ясувати важливість досліджуваного об'єкта для людини, суспільства й держави, завдяки чому підтверджується потреба в закріпленні саме кримінально-правових засобів впливу на осіб, винних у заподіянні суспільно небезпечної шкоди цим природним ресурсам. Порівняльний чинник задіяно для розкриття переходу від менш суворих видів юридичної відповідальності до найбільш суворого в разі здійснення посягання на земельні ресурси. Наявний перелік порушень земельного законодавства в деяких випадках дублюється адміністративною і кримінальною відповідальністю (наприклад, за самовільне зайняття земельної ділянки, забруднення землі, незаконне зняття й заволодіння ґрунтовим покривом землі тощо). Завдяки цьому чиннику відбувається диференціація адміністративної і кримінальної відповідальності за правопорушення земельного законодавства. Міжнародно-правовий чинник використовується для порівняння норм кримінального законодавства України та інших держав, що стосується правової охорони земельних ресурсів, для впровадження прогресивних ідей і зарубіжного досвіду практичного застосування означених норм.

Робиться висновок про те, що криміналізація певних суспільно небезпечних посягань на земельні ресурси виступила своєчасним, закономірним і соціально зумовленим кроком вітчизняного законодавця.

Ключові слова: кримінально-правова заборона, соціально-правова зумовленість, земельні ресурси України, кримінальна відповідальність, чинники кримінально-правової заборони.

Постановка проблеми. Протидія злочинності – одна з основних функцій держави. Вона реалізується через кримінально-правову політику або ж кримінальну політику. У межах кримінальної політики вирішуються такі проблеми правового характеру: встановлення підстав і принципів кримінальної відповідальності, визначення переліку злочинних діянь, видів покарань й інших мір кримінально-правового характеру, що можуть бути застосовані за вчинення суспільно небезпечних діянь тощо. Таким чином, у разі посягань на земельні ресурси України потрібно застосовувати механізми кримінально-правової політики

зادля криміналізації найбільш небезпечних діянь із метою протидії цьому антисоціальному явищу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам формування й реалізації кримінально-правової політики в різні часи присвячували свої наукові дослідження такі вітчизняні й зарубіжні фахівці із кримінального права та кримінології, як: Л. В. Багрій-Шахматов, М. О. Беляєв, Є. В. Благов, В. І. Борисов, Л. Д. Гаухман, Л. М. Герасіна, О. А. Герцензон, В. К. Гришук, П. С. Дагель, О. М. Джужа, М. І. Загородніков, І. Є. Звечаровський, М. Й. Коржанський, О. П. Коробова, О. М. Литвак, Н. О. Лопашенко,

Ю. Г. Ляпунов, І. І. Митрофанов, В. С. Молодцов, М. І. Матузов, П. М. Панченко, П. Л. Фріс, Д. А. Шестаков та ін.

Мета статті – аналіз питання обґрунтованості й соціальної зумовленості встановлення у чинному КК відповідальності за суспільно небезпечні посягання на земельні ресурси України.

Виклад основного матеріалу. Одним із основних правових засобів охорони земельних ресурсів в Україні є встановлення кримінальної відповідальності за діяння, що заподіюють або створюють реальну загрозу заподіяння суттєвої шкоди відносинам, пов'язаним із охороною, раціональним використанням та відтворенням земельних ресурсів. Формальним вираженням кримінальної відповідальності є закріплення об'єктивних та суб'єктивних ознак складу злочину в конкретній кримінально-правовій нормі. Такі норми закріплені в частині 1 і 2 ст. 197-1 та статтях 239, 239-1, 239-2, 254 КК України. В інших статтях правовий захист земельних ресурсів відбувається опосередковано.

Велике значення під час розгляду питань, пов'язаних із криміналізацією, займає проблема визначення чинників встановлення та законодавчого закріплення кримінальної відповідальності за вчинення суспільно небезпечних діянь (дій або бездіяльності). Їх дослідження ускладнюється тим, що сьогодні відсутня єдина їх класифікація. Але при цьому існує чимало інших підходів щодо визначення чинників, які впливають на криміналізацію суспільно небезпечних діянь [1, с. 47–76; 2, с. 102–119; 3; 4; 5, с. 81; 6, с. 37–40; 7, с. 5–7; 8, с. 28; 9, с. 117; 10, с. 114].

Першим чинником встановлення кримінально-правової заборони діянь, що посягають на земельні ресурси, є соціально-кримінологічний. Закон про кримінальну відповідальність захищає цінності, що визнаються більшістю суспільства. Тому повною мірою правомірним для протидії посяганням на земельні ресурси є використання кримінально-правових методів. Головною умовою соціальної зумовленості кримінально-правових норм є суспільна безпека в діянні, що криміналізується [11, с. 17–28]. Саме суспільна зумовленість діяння визначається суспільною небезпекою такого діяння. Суспільна властивість злочинного вчинку – його загроза наявним відносинам, соціальним благам і цінностям та наявному правопорядку – об'єктивно існує та може бути пізнана шляхом з'ясування шкідливого, негативного значення для розвитку та зміцнення суспільних відносин, соціальних благ,

цінностей, сфер життєдіяльності людини і охорони прав та інтересів громадян, суспільства та держави.

Залежно від характеру та ступеня суспільної небезпеки кримінальних правопорушень проти земельних ресурсів України їх поділяють на малозначні та суспільно небезпечні [12, с. 65]. Під час вчинення малозначних суспільно шкідливих земельних правопорушень настає адміністративно-правова відповідальність, а вчинення суспільно небезпечних земельних правопорушень тягне за собою кримінальну відповідальність. Так, одні й ті ж самі земельні правопорушення залежно від часу, етапу розвитку суспільства та інших чинників можуть становити більшу чи меншу суспільну небезпеку або і зовсім її втратити. Тому з урахуванням суспільної небезпеки конкретні земельні правопорушення законодавець відносить до адміністративних проступків або злочинів. У перспективі окремі земельні правопорушення можуть бути віднесені до кримінальних проступків, які не є злочинами в чистому вигляді.

У цьому контексті варто зупинитися на питанні кримінального проступку як ще однієї підстави кримінальної відповідальності. Сьогодні проблема кримінального проступку у кримінальному праві лише починає вирішуватися. Для сучасного кримінального права України інститут кримінального проступку є новелою, що вже включена в КК України.

Кримінальний проступок як самостійний правовий інститут виник у процесі організації кримінально-правових відносин у сучасному бутті за умов гуманізації сучасної кримінальної політики та введення його в чинне кримінальне законодавство. Так, в Україні реформування кримінального та адміністративно-деліктного законодавства започаткувала Концепція реформування кримінальної юстиції України. У ній зазначено, що з метою гуманізації кримінального законодавства певну частину злочинів необхідно трансформувати у кримінальні (підсудні) проступки (далі – кримінальні проступки), обмежити сферу застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі, замінивши їх, наприклад, штрафними санкціями [13], кримінально карані діяння поділяти на злочини та кримінальні проступки. Тому до категорії кримінальних проступків було включено: 1) окремі діяння, що за чинним КК України належать до злочинів невеликої тяжкості, які, відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства, будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки;

2) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, що мають судову юрисдикцію й не є управлінськими (адміністративними) за суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо).

Існує думка про те, що кримінальні проступки мають бути об'єднані в новому Кодексі України про кримінальні проступки. За їх учинення не мають наставати такі правові наслідки, як судимість [14, с. 359]. Тобто основним критерієм розмежування злочину і кримінального проступку повинні бути ступінь та характер суспільної небезпеки як перемінні величини.

Не вдаючись в історичні передумови, особливості формування та внутрішню сутність, ми на підставі загальних характеристик зробимо висновок про можливість застосування інституту кримінального проступку в разі протиправного посягання на земельні ресурси. Недоліки, що можуть бути виявлені при цьому, повинні бути усунені шляхом синтезу наукових досліджень та практики їх застосування. Правильною вбачається думка про те, що критерієм розмежування злочину і проступку є ступінь та характер суспільної небезпеки. Сьогодні діяння, що мають незначну суспільну небезпеку – суспільну шкідливість, віднесені до адміністративних правопорушень.

Наступним важливим чинником соціально-правової зумовленості кримінально-правової заборони суспільно небезпечних діянь, пов'язаних із посяганнями на земельні ресурси України, є нормативний. Він дозволяє констатувати відповідність кримінально-правової норми системі норм, які об'єднані предметом правового регулювання. Крім того, аналіз цього чинника сприяє виявленню можливих прогалин у праві та потребує розроблення відповідних рекомендацій щодо їх заповнення [15, с. 14]. Із цих позицій важливість дослідження нормативного чинника підкреслюється і тим, що КК України є частиною національної законодавчої системи та має свої спеціальні завдання, якість виконання яких залежить від дотримання єдиного для всіх галузей підходу в побудові відповідних норм.

Названий чинник відображає зумовленість кримінально-правової охорони земельних ресурсів, визначає їх правовий статус, забезпечує їх захист від протиправних посягань шляхом закріплення відповідних правових приписів, а також законні права та інтереси землевласників та землекористувачів шляхом аналізу співвідношення та відповідності нормам Конституції України та іншим нормативно-правовим актам

у вказаній сфері. Тому важливе значення має аналіз нормативного чинника криміналізації, який пов'язує діяння, що розглядаються в цій роботі, із загальною кримінально-правовою заборонаю.

У сучасній доктрині кримінального права України переважає нормативне розуміння права, згідно з яким право, в першу чергу, є сукупністю норм, виданих державою. Нормами Конституції України закріплені основні права, свободи, а також встановлені обов'язки у всіх важливих для людини, суспільства та держави сферах. Щодо земельних ресурсів, то найвищим нормативним актом України передбачений взаємопов'язаний захист землі – довкілля – людини – держави. Так, у ст. 14 означеного Закону наголошується, що «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Статтею 16 передбачено: «Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави». І нарешті, ст. 50 Основного закону держави закріплене право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [16]. Усі конституційні приписи є нормами прямої дії, що зумовлює відповідну реалізацію їх, у тому числі й через забезпечення кримінально-правової охорони як довкілля загалом, так і земельних ресурсів зокрема.

Особливу і водночас визначальну роль у справі охорони, раціонального використання та відтворення земельних ресурсів відіграє Земельний кодекс України [17]. У ст. 4 ЗК України під час визначення завдань земельного законодавства закріплено регулювання відповідних суспільних відносин із метою раціонального використання та охорони земель. Правові засади охорони, раціонального використання, збереження та відтворення земельних ресурсів і їхніх складових частин, у тому числі й родючого шару (грунтового покриву) земель, закріплені не тільки в ЗК України, а й в інших нормативних актах.

Черговий чинник соціально-правової зумовленості кримінально-правової заборони злочинів проти земельних ресурсів України – екологічний. Його сутність полягає в особливості предмету кримінально-правової охорони. Так, земельні ресурси представляють собою єдине природне тіло, що входить структурним елементом до всієї системи навколишнього природного середовища – довкілля.

Основною є характеристика земельних ресурсів як об'єкта навколишнього природного середовища – довкілля. І це не випадково. Вони є одним із головних елементів довкілля. Вони тісно пов'язані з іншими елементами природи, такими як атмосферне повітря, водні об'єкти, тваринний та рослинний світ тощо. Довкілля забезпечує певний простір для життя людини та умови для нормального існування всього людства. Тому від якісного та кількісного стану довкілля залежить теперішнє та майбутнє як окремої особи, так і всього людства.

Земельні ресурси не є вічними. До того ж «завдяки» протиправній активній людській діяльності з'явилася тенденція до значного погіршення їх якості, а також скорочення площ родючих ґрунтів. Вчені запевняють, що всього у світі піддається опустелюванню більше 1 млрд. га майже на всіх континентах [18, с. 174]. За останнє століття ерозія та дефляція зіпсували на Землі близько 2 млрд. га, чи 27% сільськогосподарських земель [19, с. 223]. Відповідно, негативний вплив із боку людини на цей об'єкт довкілля автоматично відбивається й на усіх інших об'єктах, у тому числі й на людині, її житті та здоров'ї. Тому завданням кримінального законодавства України є забезпечення земельних ресурсів охороною засобами кримінально-правового впливу в разі встановлення факту суспільно небезпечних посягань на них.

Порівняльний чинник соціальної зумовленості кримінально-правової заборони посягань на земельні ресурси України дещо схожий із попереднім, але виконує більш практичну роль. Його сутність полягає у з'ясуванні наявних норм чинного національного законодавства, що регулюють означену сферу суспільних відносин. У нашому випадку ми говоримо про сферу правової охорони земельних ресурсів від злочинних посягань. У ЗК України передбачений самостійний розділ, присвячений відповідальності за порушення земельного законодавства, – Розділ VIII [17]. У ч. 1 ст. 211 ЗК України передбачений перелік посягань на земельні ресурси, за вчинення яких настає певний вид юридичної відповідальності. Даний перелік не є вичерпним. Так, ч. 2 ст. 211 ЗК України передбачено, що законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення земельного законодавства. Таким чином, у законодавця є місце для маневру. Щодо питання відмежування однорідних адміністративних правопорушень та злочинів проти земельних ресурсів, то тут слід зазначити таке. Основним критерієм, за яким здійснюється відмежування злочинних діянь від інших правопорушень, є суспільна небез-

пека діяння (її ступінь та характер). Саме за цим критерієм відбувається законодавче відмежування злочину та кримінального правопорушення.

Нарешті, останнім чинником соціально-правової зумовленості кримінально-правової заборони посягань на земельні ресурси України є міжнародно-правовий. Він полягає в порівнянні норм кримінального законодавства України з досвідом зарубіжних країн за вчинення злочинів проти земельних ресурсів із практикою призначення покарання за аналогічні злочини.

Найбільш подібними є підходи до встановлення кримінальної відповідальності за посягання на земельні ресурси, передбачені кримінальним законодавством пострадянських країн (Республіки Білорусь, Молдова, Грузія, Російської Федерації, Азербайджану, Вірменії, Таджикистану, Туркменістану, Узбекистану тощо). У кримінальному законодавстві означених країн земельні ресурси охороняються і як об'єкт довкілля, і як об'єкт права власності. Але при цьому найбільш повно здійснюється кримінально-правова охорона земельних ресурсів кримінальним правом України.

Особливим є порядок кримінально-правової охорони земельних ресурсів у законодавстві Прибалтійських республік. Зокрема, у кримінальному законодавстві Литви та Латвійської республіки земельні ресурси охороняються з точки зору як об'єкта природи, так і об'єкта права власності, що поєднує таку охорону із кримінально-правовою охороною земельних ресурсів в Україні.

Найпоширенішим злочином проти земельних ресурсів за кримінальним законодавством пострадянських країн є отруєння, забруднення або псування земель (статті 290 КК Республіки Азербайджан, 254 КК Республіки Вірменії, 269 КК Республіки Білорусь, 297 КК Республіки Грузії, 285 КК Республіки Казахстан, 273 КК Киргизької республіки, 102 КК Латвійської республіки, 227 КК Республіки Молдова, 254 КК РФ, 228 КК Республіки Таджикистан, 317 КК Республіки Туркменістан, 196 КК Республіки Узбекистан, 239 КК України). Це свідчить про те, що в наведених державах земельні ресурси та їхні складові частини охороняються, насамперед, як об'єкт природи.

Законодавство у сфері охорони земельних ресурсів країн так званого «далекого зарубіжжя» в основному охороняє весь комплекс довкілля, а не конкретно земельні ресурси. Українське ж кримінальне законодавство забезпечує кримінально-правову охорону як усього довкілля загалом, так і окремих

його елементів зокрема. Особливе значення при цьому приділяється охороні земельних ресурсів як основного національного багатства. Кримінальним правом України забезпечений захист земельних ресурсів як об'єкта довкілля, як об'єкта права земельної власності та об'єкта господарської діяльності.

Висновки

Підсумовуючи викладене вище, можна констатувати таке. По-перше, кримінально-правова політика у сфері охорони земельних ресурсів повинна бути спрямована на їх захист від злочинних посягань шляхом встановлення кримінальної відповідальності та застосування її до винних осіб, а також на протидію злочинним проявам у цій сфері. Одним із основних шляхів реалізації кримінально-правової політики в означеній сфері є соціальна зумовленість кримінально-правової заборони діяння, що полягає у криміналізації такого діяння. По-друге, соціальна зумовленість кримінально-правових заборон посягань на земельні ресурси ґрунтується на системі чинників: соціально-кримінологічному; нормативному; екологічному; порівняльному; міжнародно-правовому. У сукупності зазначені чинники є достатньою підставою визнання діяння кримінально-карним та подальшого законодавчого закріплення такої заборони в законі про кримінальну відповідальність.

Список використаних джерел:

1. Гальперин И.М. Уголовная политика и уголовное законодательство. *Основные направления борьбы с преступностью*. Москва : Юрид. лит-ра, 1975. С. 47–76.
2. Злобин Г.А., Келина С.Г. Некоторые теоретические вопросы криминализации общественно опасных деяний. *Проблемы правосудия и уголовного права* / редкол.: А.М. Ларин и др. Москва : ИГПАН, 1978. С. 102–119.
3. Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика: проблемы криминализации и пенализации : монография. Владивосток : Изд-во Дальневосточного университета, 1987. 267 с.
4. Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация / под ред. В.Н. Кудрявцева и А.М. Яковлева. Москва : Наука, 1982. 304 с.

5. Беляев Н.А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации. Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та. 1986. 176 с.

6. Кузнецов В.В. Сучасні фактори нормотворення у сфері кримінального права. *Вісник Верховного Суду України*. 2007. № 12(88). С. 37–40.

7. Тоболкин П.С. Социальная обусловленность уголовно-правовых норм. Свердловск : Изд-во Свердловского ун-та, 1983. 166 с.

8. Борисов В.И. Основные проблемы охраны безопасности производства в уголовном законодательстве Украины : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08. Харьков, 1993. 35 с.

9. Кудрявцев В.Н. Популярная криминология. Москва, 1998. 164 с.

10. Навроцький В.О. Кримінальне право України. Особлива частина: курс лекцій. Київ : Знання, 2000. 771 с.

11. Сабитов Р.А. Общественная опасность как критерий криминализации. *Актуальные проблемы криминализации и декриминализации общественно опасных деяний: сборник научных трудов*. Омск : Изд-во Ом. ВШМ МВД СССР, 1980. С. 17–28.

12. Хом'яченко С. Поняття і види земельних правопорушень. *Предпринимательство, хозяйство и право*. 2000. № 8. С. 65–66.

13. Концепція реформування кримінальної юстиції України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=311%2F2008&myid=4/UMfPEGznhhSTH.Zi2EWzA.HdlPosFggkRb11c> (дата звернення: 05.08.2017).

14. Шармар О.М. Кримінальний проступок: історія і сучасність. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 356–364.

15. Борисов В.И., Гизимчук С.В. Уголовная ответственность за нарушение правил, норм и стандартов, обеспечивающих безопасность дорожного движения : монография. Харьков : Консум, 2001. 160 с.

16. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 04.11.2016).

17. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III . URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 02.11.2018).

18. Заверуха Н.М., Серебряков В.В., Скиба Ю.А. Основы экологии : навч. посіб. Київ : Каравела, 2006. 365 с.

19. Калесник С.В. Общие географические закономерности Земли : учеб. пособ. Москва : Мысль, 1970. 283 с.

The article is devoted to the pressing issue of establishing a ban on criminal encroachments on land resources of Ukraine. The social and legal conditionality of the prohibition of encroachments on land resources of Ukraine is based on a system of factors – socio-criminological, regulatory, environmental, comparative and international law. Taken together, they all serve as a sufficient basis for recognizing criminal offenses and for further enshrining the legal prohibitions in law.

It is revealed that the socio-criminological factor determines that the main reason for establishing and further fixing of the criminal prohibition of specific acts affecting land resources is their social danger, which is influenced by the social value of this object for the person, society, and the state. The regulatory factor reflects the conditionality of criminal protection of land resources. The legislator, by imposing a ban

in the Special part of the Criminal Code, should eliminate the existing gap in the law, while leaving the priority of the existing criminal law, which is confirmed by the prohibition of various encroachments on land resources and their individual components. The environmental factor makes it possible to find out the importance of the object under study for the individual, society and the state, which affirms the need for securing precisely the criminal legal means of influencing the persons guilty of causing socially dangerous harm to these natural resources. A comparative factor is employed to disclose the transition from less severe types of legal liability to the most severe in the case of encroachment on land resources. The existing list of violations of land legislation in some cases is duplicated by administrative and criminal liability (for example, for the unauthorized occupation of a land plot, contamination of the land, illegal removal and seizure of soil cover, etc.). Due to this factor there is a differentiation of administrative and criminal liability for violations of land legislation. The international legal factor is used to compare the norms of criminal law of Ukraine and other countries concerning the legal protection of land resources, to introduce progressive ideas and foreign experience of practical application of these norms.

It is concluded that the criminalization of certain socially dangerous encroachments on land resources was a timely, natural and socially determined step of the domestic legislator.

Key words: criminal law ban, social and legal conditionality, land resources of Ukraine, criminal liability, factors of criminal law ban.

