

УДК 343.97:343.7

Гега Петро Терентійович – начальник відділу Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,

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

Використання зарубіжного досвіду реформування земельних відносин, як захід протидії корупції

У статті характеризується стан криміногенної ситуації в Україні у сфері земельних відносин і висвітлюються деякі особливості земельного законодавства окремих країн світу.

Ключові слова: земельні відносини, криміналізація, тіньовий ринок, організовані злочинні угруповання, корупція, порушення земельного законодавства.

Постановка проблеми. Реалією сьогодення є тінїзація ринку землі як одного із сегментів сектора економіки з усіма притаманними йому негативними рисами та явищами – непрозорістю, корупцією, хабарництвом, ухиленням від оподаткування тощо. Незаконні оборудки в сфері земельних відносин стали надзвичайно прибутковим бізнесом. Значна їх частка здійснюється поза правовим полем за допомогою технологій, відпрацьованих учасниками “тіньового” земельного ринку. Існують цілі угруповання, які прикривають такі афери на всіх рівнях. До їхнього складу входять посадовці органів місцевого самоврядування, правоохоронці, судді, юристи, нотаріуси, що в своїй суті є проявом корупції.

Стан дослідження. Питання протидії правопорушенням у сфері земельних відносин, особливості виявлення та розкриття злочинів розглядалися у працях В. Б. Авер'янова, С. Н. Баліної, І. А. Дмитренко, М. І. Єропкина, Б. В. Єрофєєва, Н. Д. Казанцева, О. С. Мірошніченко,

О. Ю. Татарова та ін. Проте, питання протидії правопорушенням, зокрема корупції, в їхніх працях не розглядається.

Метою статті є висвітлення причин прояву корупції у сфері земельних відносин в Україні та впровадження зарубіжного досвіду проведення земельних реформ, як одного з дієвих заходів протидії цьому явищу.

Виклад основного матеріалу. Протягом останніх років в Україні спостерігається стрімка криміналізація певних сфер функціонування держави, зокрема тих, котрі мають відношення до сфери земельних відносин. Земля продовжує залишатися одним із найцінніших національних багатств, тому окремі представники фінансово-промислових груп, бізнесових корпорацій та члени організованих злочинних угруповань здійснюють різноманітні оборудки, направлені на її незаконне заволодіння [1].

Порушення земельного законодавства набули масштабного характеру. Найбільше їх допускається при наданні органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування земельних ділянок у власність, оренду, відшкодуванні витрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, самовільного захоплення, забруднення тощо. Досить широко практикується безкоштовна передача земельних ділянок або їх продаж за символічну ціну. Особливого розквіту такі тіньові оборудки набули в рекреаційних зонах та у великих містах.

Основними чинниками правопорушень у сфері земельних відносин є: недосконалість законодавства, яке нині регулює такі відносини, відсутність чітких ринкових механізмів зміни власника ділянок будь-яких форм власності; адміністративний ресурс влади – як місцевої, так і центральної, відповідні інституції, які мають дозвільно-контрольні функції з розподілу земель, який вибудував чітку вертикаль заволодіння значною кількістю гектарів найцінніших земель; труднощі, що виникають при розслідуванні зазначених злочинів, такі, як новизна злочинів даної категорії; відсутність у правоохоронних органів інформації про способи їх вчинення; недостатній рівень підготовки оперативних працівників і відсутність у слідчих досвіду розслідування кримінальних справ даної категорії; необхідність одночасного проведення великого обсягу оперативно-розшукових заходів і слідчих дій; відсутність дієвих методик розслідування відповідної категорії злочинів; бездіяльність органів контролю та виконавчої влади тощо.

За останні роки значно зменшилися площі земель оздоровчого та рекреаційного призначення. Найбільш поширені факти незаконного вилучення земель цих категорій в Автономній Республіці Крим, м. Києві.

Досить привабливими є землі лісогосподарського призначення в Київській області та м. Севастополі, лісопаркових зонах м. Києва, де поширення набули факти протиправного виділення таких земель фізичним особам під забудову. Державним агентством водних ресурсів

України не вжито заходів до винесення на місцевості меж прибережних захисних смуг уздовж водосховищ, річок та озер. Контроль за їх використанням не здійснюється, порушення не виявляються. Внаслідок цього органи виконавчої влади незаконно відводять такі землі комерційним структурам для забудови. Загрозливого характеру набули ці порушення в Київській та Черкаській областях.

Не забезпечується використання за призначенням земельних ділянок, виділених для потреб Збройних Сил України. Під виглядом вирішення проблеми забезпечення житлом військовослужбовців при виконанні договорів спільної забудови військових містечок незаконно відчужуються земельні ділянки на користь комерційних структур.

Аналогічна ситуація із землями транспорту, які нерідко використовуються не за призначенням, незаконно відчужуються, вилучаються та самовільно забудовуються.

Так, упродовж 2011 року в сфері земельних відносин правоохоронними органами України викрито 125 тяжких та особливо тяжких злочинів. До відповідальності за кримінальні корупційні правопорушення притягнуто 93 посадові особи [2].

Корупція в сфері землеустрою проявляється у таких основних напрямках: надання недостовірної інформації щодо цільового використання або наявності вільних земель чи земель запасу; відмова в наданні у праві власності чи в оренду через неправомірне застосування законодавства; затягування часу оформлення права власності на земельну ділянку в органах влади, які оформлюють та виготовляють державні акти на право власності; затримка з видачею всіх відповідних документів і погоджень у різних інстанціях.

Останнім часом збільшилася кількість правопорушень, учинених представниками органів місцевого самоврядування та керівниками сільськогосподарських підприємств. Із виявлених у 2012 році фактів хабарництва, кожний десятий пов'язаний з вирішенням земельних питань, зокрема: при погодженні землевпорядної документації; видачі державних актів і свідоцтв на право власності на землю та майнові паї; передачі в оренду земель з фактичним перевищенням зазначених площ тощо.

Сфера земельних відносин, що вражена корупцією, стала сприятливим середовищем для діяльності організованих злочинних угруповань.

Упродовж 2011 року спецпідрозділами БОЗ МВС України у сфері земельних відносин викрито 8 організованих груп, учасники яких із використанням корумпованих зв'язків у судових та правоохоронних органах, підрозділах Держкомзему, місцевих органах влади і серед приватних нотаріусів займалися шахрайським заволодінням (Волинська, Київська, Одеська, Черкаська області) та зловживанням (Автономна Республіка Крим) із земельними ділянками, відчуженням земель державної власності (Дніпро-

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

петровська область), а також хабарництвом при виділенні земельних ділянок у прибережній зоні (Запорізька область). У Дніпропетровській області викрито 3 учасників злочинної групи з корумпованими зв'язками в складі службових осіб сільради та районного відділу Держкомзему, які незаконно відчужили земельні ділянки, що належать до Державного земельного фонду, загальною площею 2,7 га, які повернуто в державну власність. Загалом установлено незаконні оборудки із земельними ресурсами площею 25,4 тис. га, сума матеріальних збитків склала 507,8 млн грн, з яких відшкодовано 330,9 млн грн (або 65,2 %), у тому числі накладено арешт на землю вартістю 137,9 млн грн. Із незаконного обігу вилучено земельні ділянки площею 4,8 млн га [3].

Аналіз інформації про порушення законодавства у сфері земельних відносин вказує, що найбільш поширеними з них є:

- посадові зловживання при виділенні земельних ділянок і хабарництво;
- надання земельних ділянок юридичним особам (садівничі товариства, гаражні кооперативи) з включенням до списків підставних осіб;
- переведення земель сільськогосподарського призначення в інші категорії та надання їх у приватну власність без сплати загальнообов'язкових зборів до бюджету;
- використання земель не за цільовим призначенням та їх забруднення;
- заволодіння земельними ділянками шляхом підроблення документів на право власності або рішень органів влади;
- незаконне надання земель в оренду;
- самовільне зайняття земельних ділянок, у тому числі їх незаконне використання для видобування корисних копалин;
- прийняття незаконних рішень із земельних питань органами місцевого самоврядування;
- використання постановлених з порушенням закону або підроблених судових рішень при набутті права власності на земельні ділянки тощо.

Основною причиною вчинення корупційних та інших правопорушень у сфері земельних відносин є недосконала законодавча база України, зокрема, відсутність чітких, однозначних нормативних документів, які б регулювали право користування й процедури оформлення права власності та відсутність достатніх підстав для скасування протиправних документів.

Певною мірою, у вирішенні складних завдань щодо реформування земельних відносин, може слугувати досвід зарубіжних країн.

Насамперед, це – обмеження у землекористуванні, жорсткі вимоги до покупців чи орендарів землі, присутність на ринку державного агента з функціями застосування антидемпінгових та антиспекулятивних механізмів при купівлі-продажу тощо. Всі ці заходи зумовлені, зо-

крема, наслідками світової практики необмеженого землекористування, такими як перехід на моновиробництво, порушення сівозмін, руйнування агроландшафтів, орієнтація на потреби світового, а не національного чи місцевих ринків.

Західне законодавство негативно ставиться до придбання земель юридичними особами. Землі можуть купувати лише фізичні особи, причому вони підпадають під певні, досить жорсткі обмеження. Особливо це розповсюджено в Європі. Ці вимоги стосуються спеціальної сільськогосподарської освіти, досвіду роботи, проживання в сільській місцевості, володіння відповідним капіталом для ведення сільського господарства. Весь сенс цього законодавства в тому, що земля повинна знаходитися в руках ефективного земельного власника, як правило, в межах сімейної ферми. Питання ж про сам характер землеволодіння та землекористування, особливо шляхів концентрації землекористування, знаходиться в річичі національних традицій та господарської доцільності. В переважній більшості держав немає протиставлення власності на землю та оренди. При тому і в іншому вигляді землекористування можливе ведення ефективного сільського господарства і немає ніяких ідеологічних, юридичних або економічних обмежень чи переваг у вигляді землекористування. У кожній країні це питання національних умов і господарської доцільності. Тенденції в цій області можна прослідкувати по окремих країнах.

Прикладом країни з найбільш розвиненим законодавством у цій галузі є Данія.

Так як і при купівлі землі від орендаря вимагається забезпечення таких цілей, як збереження землі в сільськогосподарському виробництві, збереження здоров'я худоби, а також природи та навколишнього середовища. Закон вимагає від фермера "належного ведення сільського господарства". Особи, які ведуть сільське господарство як на орендованих, так і на власних землях, зобов'язані проживати постійно на даній фермі. Істотним чинником у системі землекористування і на ринку землі в цілому є державне регулювання.

Аграрна політика Данії спрямована на перешкоджання по зосередженню в одних руках занадто великих масивів землі.

Закон встановлює верхню межу землекористування – власної та орендованої – в 150 га сільськогосподарських угідь. Винятки робляться лише в тому випадку, якщо фермер зможе довести, що внаслідок специфіки його виробництва потребує більше землі та ніхто з навколишніх селян не заперечує проти цього. Закон також передбачає і розташування або відстань між окремими ділянками з метою створення по можливості єдиних масивів, пов'язаних з необхідною інфраструктурою. Законодавство обумовлює, що відстань між дорогами, які ведуть на ферму, не повинна бути більше 2 км. Якщо на фермі є кілька ділянок

землі, то їх кількість не повинна перевищувати п'яти, та від центральної садиби вони мають бути розташовані більше, ніж на 10–25 км.

Орендар, також як і покупець, повинен прожити в сільській місцевості не менше 8 років. Якщо ж розмір ферми буде перевищувати 30 га, то він має довести свою професійну кваліфікацію, мати досвід роботи в сільському господарстві та відповідну освіту, а також він зобов'язується пропрацювати на цій фермі не менше 8 років (тобто це означає, що протягом цього терміну він не може ні продати, ні здати в оренду або в суборенду отриману ним землю). Законом дозволяється купувати чи отримувати в оренду до трьох ділянок землі, за умови, що відстань між ними не перевищує 10 км, та за згоди сусідів на придбання землі. При придбанні землі перевага надається тому сусіду, який проживає на відстані від неї не більше 1 км та володіє ділянкою не менше 70 га, якщо він готовий виплатити за неї ринкову ціну. Юридичні особи не мають права на купівлю сільськогосподарських угідь, так само як вони не мають права і на оренду. Це право надається тільки фізичним особам, які вже вели сільськогосподарське виробництво, мають відповідну кваліфікацію і беруть на себе зобов'язання безпосередньо займатися сільським господарством протягом тривалого часу.

Розвинене земельне законодавство існує і в Німеччині. В цій країні забезпечується постійний контроль за будь-якими змінами власності або оренди сільгоспугідь. Перехід прав на будь-які сільськогосподарські угіддя вимагає спеціального дозволу, який необхідний у трьох випадках: коли цей перехід прав призводить до небажаного розподілу земель, наприклад, зміна землі сільськогосподарського призначення на несільськогосподарські категорії користування, що вважається небажаним. При наявності кількох осіб, які бажають придбати або орендувати землю, перевага віддається тому з них, який вже веде сільськогосподарське виробництво. Інші дві причини щодо обмеження розпорядження землею полягають у тому, щоб уникнути небажаної фрагментації ділянок (жодна ділянка не повинна бути меншою 1 га) або зайвої концентрації землі (максимально від 400 до 500 га). Однак це не стосується Східних земель (колишньої НДР). Щодо оренди землі, то на неї поширюються ті ж обмеження, що і на покупку. В цілому законодавство забороняє зміну сільськогосподарських земель на несільськогосподарські цілі, проте, закон про планування землекористування дає владі права щодо відведення земель в певних межах для будівництва доріг, громадських споруд тощо.

У Швейцарії аграрне законодавство ставить за мету, щоб земля належала тільки тому, хто її обробляє. З цього випливає і структурна політика в землеволодінні, яка полягає в підтримці мінімуму і максимуму в розмірі одного господарства. При визначенні раціональних розмірів господарств розроблені нормативи, що такий мінімум розміру ферми повинен

забезпечити зайнятість однієї людини на 75 %, або на 2100 годин у році. А максимальним вважається ділянка, яка забезпечує розумний рівень доходів від 2,5 до 3 працівників. У рівнинних місцях мінімальний розмір ділянки визначено в 5–7,5 га. При оренді ж землі мінімальний розмір ділянки повинен забезпечувати зайнятість 1,5 працівника.

В Італії, Португалії та Іспанії основний наголос робиться на визначенні нижньої межі фермерського господарства, щоб уникнути надмірної фрагментації, з урахуванням аграрного перенаселення. Законом визначається таке поняття, як “мінімальне життєздатне господарство”, і законодавство забороняє будь-які операції з продажу або оренди землі, які б порушили цей мінімальний розмір. Унаслідок відмінностей природних та економічних умов такої мінімальний розмір встановлюється на регіональному рівні.

В Японії всі зміни власності на землю та оренду вимагають дозволу влади і даються лише за умови якщо: а) власник землі буде сам обробляти землю, яку він має та орендує; б) селянин або один із членів його сім'ї повинен бути постійно зайнятим сільськогосподарським виробництвом на цій фермі; в) загальна площа сільгоспугідь після придбання або оренди повинна не менша 0,5 га (2 га на Хоккайдо) або більша, за винятком окремих випадків ведення особливо інтенсивного типу виробництва; г) селянин має кваліфікацію, фінансові та інші можливості для ведення ефективного виробництва на всій площі ферми і постійно проживає в цьому господарстві. Загалом, закон не дозволяє купувати або орендувати якусь сільськогосподарську землю, якщо дана людина не характеризується як “фізична сільськогосподарська особа”.

У Норвегії одна з основних цілей аграрної політики – збереження селянського господарства та перешкодження обезлюдненню не сприятливих для сільського господарства регіонів країни, особливо на півночі та в центрі. Загалом, політика швидше орієнтована на соціальні та екологічні цілі, щоб підтримувати та не обезлюднювати райони. Основні цілі аграрної політики – це збереження фермерства, при цьому орієнтація йде на фермера-власника землі. Тому законодавство обмежує можливість роздроблення ділянок, оренда ж регламентується законом і місцевою владою.

За законодавством Іспанії оренда землі підлягає державному регулюванню. Її основна мета – не допустити створення великих маєтків. Як правило, не дозволяється отримувати в оренду більше 50 га зрошуваних земель або 1 тис. га екстенсивних пасовищ.

В Ірландії аграрна політика орієнтована на фермера-власника землі. Для отримання прав на оренду потрібно спеціальний дозвіл влади. Це призвело до того, що в Ірландії найнижчий відсоток (усього 12 %) фермерів-орендарів у Європі.

У Франції понад 30 років існує складна система контролю за ринком землі. Закон вимагає дозволу влади при всякому акті купівлі-продажу

Борьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

землі або здачі її в оренду, тобто в разі зміни землекористувача. Акцент робиться саме на фактичному землекористуванні. Якщо ж, наприклад, власник землі змінюється, а орендар залишається тим же самим, то тоді дозвіл не вимагається. Якщо ж змінюється орендар, а власник залишається колишнім, то в цьому випадку, навпаки, потрібно дозвіл. При видачі дозволу виходять із принципу – чи відповідає дана угода принципу збереження або створення, як зазначено в законі “сімейної ферми з особистою відповідальністю”. Як вимога для таких дозволів потрібна мінімальна площа землі. Цей мінімум встановлюється законом. Таке господарство має забезпечувати повну зайнятість як мінімум двох людей і належний дохід [4].

Як показує досвід, більшість західних країн здійснює жорсткий контроль над ринком землі. У той же час є країни з більш ліберальним режимом ринку землі – мається на увазі торгівля та оренда землі, хоча й там існують обмеження щодо виведення сільськогосподарських земель з обороту, оподаткування, права спадкування тощо.

Однак, основне завдання законодавства більшості країн полягає у забезпеченні цільового призначення та використання земельних ресурсів, що суттєво унеможливує поширення правопорушень та зменшує корупційні ризики у цій сфері діяльності.

Список використаних джерел

1. Борьба с коррупцией в Украине. Земельная сфера [Электронный ресурс] / Круглый стол в УНИАН. – Режим доступа : <http://www.unian.net/rus/themes/24432/>.
2. Звіт про стан протидії корупції за 12 місяців 2011 року. Форма № 1-KOP / Відомчий документ.
3. Офіційний сайт ГУБОЗ МВС України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvdobl.kiev.ua/uboz.html>.
4. Назаренко В. И. Зарубежный опыт функционирования земельного рынка [Электронный ресурс] / В. И. Назаренко. – Режим доступа : <http://www.liberal.in.ua/./zarubezhniy-opit-funktsionirovaniya-zemel'nogo-rink>.

В статье характеризуется состояние криминогенной ситуации в Украине в сфере земельных отношений, и освещаются некоторые особенности земельного законодательства отдельных стран мира.

The article is devoted to the characteristic of the criminogenic situation in Ukraine in the field of the landed relations and some features of the landed legislation of the separate countries of the world are given.

Стаття надійшла до редакції журналу 1 червня 2012 року.