

СПЕЦИФІКА КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

SPECIFICITY OF CRIMINAL LIABILITY FOR VIOLATIONS IN THE FIELD OF LAND RELATIONS

Сингаєвська М.І., ад'юнкт кафедри кримінального права
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню інституту кримінальної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин, аналізу фактичних та нормативних підстав такої відповідальності, виявленню особливостей притягнення до кримінальної відповідальності, видів покарання за такі діяння та розмежуванню кримінальної й адміністративної відповідальності в цій сфері, а також доцільності виділення окремого виду земельно-правової відповідальності. Зокрема, встановлено, що кримінальна відповідальність за порушення у сфері земельних відносин вирізняється низкою особливостей – специфічною фактичною підставою відповідальності, якою є факт вчинення земельного правопорушення, та власною нормативною підставою, якою виступають правові норми, закріплені виключно у статтях КК України. З теоретичної точки зору інститут кримінальної відповідальності за земельні правопорушення можна вважати спільним інститутом земельного й кримінального права, оскільки він реалізується за допомогою правових норм обох галузей.

Для притягнення винної особи до кримінальної відповідальності потрібно встановити в її поведінці елементи відповідного складу злочину, а саме: самовільне зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва, забруднення або псування земель; незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель; незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах; умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду; безгосподарське використання земель. Крім того, кримінальна відповідальність за порушення у сфері земельних відносин настає і для службових осіб. Так, дії службових осіб при вчиненні правопорушень, пов'язаних із незаконним переходом права власності на земельні ділянки пайового, лісового, водного фонду тощо до іншої фізичної особи кваліфікуються за нормами статей Особливої частини КК України: зловживання владою або службовим становищем, службове підроблення, службова недбалість, прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, зловживання впливом.

Вказано, що найбільш поширеним порушенням у сфері земельних відносин є самовільне зайняття земельної ділянки, а основним критерієм розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вказане порушення виступає його ступінь суспільної небезпеки. Звернуто увагу на питання про запровадження спеціальної земельно-правової відповідальності, яке залишається відкритим, оскільки є складовою частиною більш загальної дискусії щодо виділення галузевих видів юридичної відповідальності. Нині аргументи на користь виділення окремого виду юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства не є переконливими.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, земельне правопорушення, склад правопорушення, земельні відносини, самовільне зайняття земельної ділянки, покарання, земельно-правова відповідальність.

The article is devoted to the study of the institute of criminal liability for violations in the field of land relations, analysis of factual and regulatory grounds for such liability, identifying features of criminal prosecution, types of punishment for such acts and delimitation of criminal and administrative liability in this area – legal liability. In particular, it is established that criminal liability for violations in the field of land relations has a number of features – a specific factual basis of liability, which is the fact of committing a land offense, and its own regulatory basis, which are legal norms enshrined exclusively in articles of the Criminal Code. From a theoretical point of view, the institution of criminal liability for land offenses can be considered a joint institution of land and criminal law, as it is implemented through the legal norms of both industries.

In order to bring a guilty person to criminal responsibility, it is necessary to establish in his behaviour elements of the relevant corpus delicti, namely, unauthorized occupation of land and unauthorized construction, pollution or damage to land; illegal seizure of soil (surface layer) of land; illegal seizure of water fund lands in especially large amounts; intentional destruction or damage of territories taken under state protection and objects of the nature reserve fund; wasteful use of land. In addition, criminal liability for violations in the field of land relations occurs for officials. Thus, the actions of officials in committing offenses related to the illegal transfer of ownership of land such as shares, forest, water fund, etc. to another individual are qualified under the articles of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine: abuse of power or official position, forgery, official negligence, acceptance of an offer, promise or receipt of improper benefit by an official, abuse of influence.

It is stated that the most common violation in the field of land relations is the unauthorized occupation of land, and the main criterion for distinguishing between administrative and criminal liability for this violation is its degree of public danger. Attention is drawn to the issue of introducing special land liability, which remains open, as it is part of a more general discussion on the allocation of sectoral types of legal liability. At present, the arguments in favor of allocating a separate type of legal liability for violations of land legislation are not convincing.

Key words: criminal liability, land offense, composition of the offense, land relations, unauthorized occupation of land, punishment, land liability.

Постановка проблеми та її актуальність. Відповідальність за порушення у сфері земельних відносин виступає складовою частиною правового забезпечення раціонального використання та охорони земель, яка спрямована на стимулювання додержання земельно-правових норм, відновлення порушених прав суб'єктів, а також запобігання вчиненню земельних правопорушень. Відповідно до статей 13 та 14 Конституції України, земля є об'єктом права власності українського народу та основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

В юридичній літературі наводиться велика кількість визначень юридичної відповідальності [1, с. 268; 2, с. 232–233; 3, с. 557], проте ми надаємо перевагу визначенню юридичної відповідальності як правовідносин із примусового покладення на правопорушника додаткових

обов'язків негативного характеру або позбавлення його прав у зв'язку із вчиненням правопорушення [4, с. 476]. Конституція України у ст. 92 називає чотири види юридичної відповідальності: цивільно-правова, кримінальна, адміністративна та дисциплінарна. Крім того, останнім часом науковці виділяють ще й конституційну, фінансову, еколого-правову, земельно-правову, господарсько-правову та інші види відповідальності [4, с. 477].

Аналіз останніх досліджень. Питання юридичної відповідальності, у тому числі й кримінальної відповідальності, за порушення у сфері земельних відносин розглядалося багатьма вітчизняними науковцями. Зокрема, воно аналізується в працях В. Авер'янова, Н. Антонюк, В. Баранівського, І. Вишнівського, О. Вівчаренка, О. Дрозда, М. Єропкиної, Б. Єрофєєвої, А. Ізовіти, О. Літошенка, А. Мірошніченка, Р. Мовчана, О. Олій-

ника, М. Панова, О. Погрібною, Т. Саркісової, А. Шульги, М. Шульги, Ю. Шемшученка та інших учених. Водночас окремі аспекти кримінальної відповідальності за земельні правопорушення залишаються нерозкритими, що зумовлює необхідність проведення подальших досліджень у цій сфері.

Метою статті є дослідження правового інституту кримінальної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин. Для досягнення зазначеної мети в процесі дослідження передбачається вирішити такі завдання: розкрити особливості кримінальної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин, проаналізувати її фактичні та нормативні підстави; виявити особливості притягнення до кримінальної відповідальності та призначення покарання; дослідити питання розмежування кримінальної відповідальності за земельні правопорушення з іншими видами відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, юридична відповідальність настає за наявності відповідних підстав: фактичної (склад правопорушення) і нормативної (нормативно-правовий акт, у статтях якого зафіксована модель усіх елементів складу правопорушення) [5, с. 153]. Крім того, деякі вчені звертають увагу на те, що необхідним також є правозастосовний акт, в якому дається об'єктивна і всебічна оцінка обставин та особи правопорушника, а також містяться юридична кваліфікація її діяння та мотивоване юридичне рішення [1, с. 272]. Тобто йдеться про третю підставу юридичної відповідальності – процесуальну підставу.

Отже, фактичною підставою для притягнення особи до юридичної відповідальності за порушення у сфері земельних відносин є вчинення нею земельного правопорушення, під яким потрібно розуміти суспільно небезпечну дію або бездіяльність, що суперечить нормам земельного права, за вчинення якої винна особа несе юридичну відповідальність.

Як відомо з теорії права, до складу правопорушення входять чотири елементи: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона [1, с. 266–268]. Загальним об'єктом земельного правопорушення виступають суспільні земельні відносини, що регулюються та охороняються правом; безпосереднім об'єктом є суспільні відносини у сфері використання та охорони земель (земельний правопорядок), а також земельні права та законні інтереси власників земельних ділянок та землекористувачів. Об'єктивну сторону правопорушення становлять конкретні протиправні діяння правопорушника, які можуть набувати форми як активних дій (самовільне зайняття земельної ділянки, знищення межових знаків тощо), так і бездіяльності (невиконання заходів щодо охорони земель, забруднення сільськогосподарських земель тощо).

Суб'єктами земельних порушень можуть бути як окремі громадяни, так і службові особи, а також органи державної влади та місцевого самоврядування. Суб'єктивна сторона земельного правопорушення характеризується обов'язковою наявністю вини у формі умислу (самовільне захоплення земельної ділянки) або необережності (забруднення земель тощо).

Перелік видів порушень земельного законодавства закріплений у ч. 1 ст. 211 Земельного кодексу України (далі – ЗК України). Згідно з положеннями цієї статті, громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства за такі порушення: укладення угод із порушенням земельного законодавства; самовільне зайняття земельних ділянок; псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами; розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; не-

конання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням; порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; знищення межових знаків; приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок; непроведення рекультиваци порушених земель; знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень; невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту; відхилення від затверджених в установленому порядку проєктів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проєктів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь; ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них; порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок; порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку.

Більшість зазначених норм мають бланкетний характер, оскільки самі безпосередньо не встановлюють санкцій. Крім того, наведений перелік правопорушень не є вичерпним, у зв'язку з чим ч. 2 ст. 211 ЗК України передбачено, що законом може бути встановлено відповідальність і за інші порушення законодавства. Ця правова норма справедливо критикується науковцями як така, що «жодного регулятивного та охоронного значення не має», оскільки ніхто не може бути притягнений до відповідальності лише на підставі ч. 1 ст. 211 ЗК України; відповідальність може настати за нормами цивільного, адміністративного, кримінального або іншого законодавства, які встановлюють конкретні санкції за вказані правопорушення [4, с. 481].

Сутність більшості порушень у сфері земельних відносин розкрита в спеціальних нормативно-правових актах. Так, відповідно до Закону України від 19.06.2003 р. «Про державний контроль за використанням та охороною земель» забрудненням земель вважається накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін; знищення межових знаків являє собою дії громадян, які призвели до втрати на місцевості меж земельної ділянки, внаслідок чого виникає потреба провести додаткові геодезичні роботи з їх відновлення тощо.

Земельні правопорушення можна класифікувати за різними підставами: залежно від ступеня суспільної небезпеки на злочини та проступки; за суб'єктом – вчинені фізичною або юридичною особою; за формою вини – умисні або необережні діяння; за особливостями об'єктивної сторони – вчинені у формі дій або бездіяльності; залежно від сфери суспільних відносин – правопорушення майнового характеру чи у сфері управління тощо.

Кримінальна відповідальність застосовується за кримінальні правопорушення, під якими, згідно з ч. 1 ст. 11 Кримінального кодексу України (далі – КК України), розуміється передбачене КК України суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом кримінального правопорушення. Причому вона настає лише за такі порушення, які містять підвищену суспільну небезпеку та, як правило, заподіюють істотну шкоду охоронюваним суспільним відносинам. Отже, кримінальна відповідальність настає за винні й протиправні порушення земельного законодавства, вчинені умисно або з необережності при використанні й охороні земель, які за ступенем небезпеки потребують кримінального переслідування.

Кримінальна відповідальність за земельні правопорушення передбачена виключно КК України. Зокрема, КК України передбачає такі підстави притягнення до кримінальної відповідальності в цій сфері: самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1), забруднення або псування земель (ст. 239); незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 239-1); незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст. 239-2); умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252); безгосподарське використання земель (ст. 254) та деякі інші.

Кримінальна відповідальність за порушення земельного законодавства настає і для службових осіб. Так, дії службових осіб при вчиненні правопорушень, пов'язаних із незаконним переходом права власності на земельні ділянки пайового, лісового, водного фонду тощо до іншої фізичної особи кваліфікуються за нормами статей Особливої частини КК України: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), тісно пов'язане із службовим підробленням (ст. 366), службова недбалість (ст. 367), прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368), зловживання впливом (ст. 369-2).

Залежно від безпосереднього об'єкта посягання усі земельні правопорушення поділяють на дві групи: власне земельні правопорушення і земельні правопорушення екологічного характеру [2, с. 238]. До перших належать правопорушення, які порушують законні права та інтереси власників земельних ділянок та землекористувачів, зокрема, самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1). До земельних правопорушень екологічної спрямованості правопорушення можна зарахувати, якщо його об'єктом є земля як природний об'єкт і вчинення правопорушення пов'язане із заподіянням шкоди землі: забруднення або псування земель (ст. 239); незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 239-1); незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст. 239-2); умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252); безгосподарське використання земель (ст. 254).

Найбільш поширеним порушенням у сфері земельних відносин є самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1), під яким згідно зі ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» від 19.06.2003 р. розуміються будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання в користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які, відповідно до закону, є правомірними. Водночас наведене визначення піддається гострій критиці з боку авторитетних учених [4, с. 485–486].

Безпосереднім об'єктом цього правопорушення виступає встановлений порядок набуття земельних ділянок. З об'єктивної сторони самовільне зайняття земель може виражатися у вчиненні дій з огороження земельної ділянки, її освоєння, забудови тощо. Якщо самовільне зайняття землі супроводжується псуванням, забрудненням ділянки, заподіянням шкоди навколишньому середовищу, то воно може розглядатися не тільки як земельне, а й як екологічне правопорушення.

Суб'єктом виступає фізична особа. Якщо ж самовільне зайняття здійснюється на користь юридичної особи, кримінальній відповідальності підлягає відповідна службова особа. Із суб'єктивної сторони самовільне зайняття земельної ділянки завжди є умисним порушенням, спря-

мованим на заволодіння земельною ділянкою. Відповідно до цього використання землі для складування відходів, стоянки автомашин, проїзду, що не має на меті заволодіння землею, не можна вважати самовільним зайняттям.

За самовільне зайняття земельної ділянки, по-перше, застосовується цивільно-правова реституція: така земельна ділянка повертається її законному власнику чи землекористувачу без відшкодування витрат, здійснених за час незаконного користування (ст. 212 ЗК України). Підприємства, установи, організації та громадяни, винні в самовільному зайнятті земель, зобов'язані самостійно і власним коштом привести ділянку до стану, придатного для використання, відновити порушені межові знаки, знести самовільно зведені будівлі. По-друге, самовільне зайняття земельної ділянки тягне за собою адміністративну відповідальність у виді накладення штрафу в таких розмірах: на громадян – від 10 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб – від 20 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 53-1 КУпАП). По-третє, самовільне зайняття земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику передбачає кримінальну відповідальність і карається штрафом від 200 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців (ст. 197-1 КК України).

Саме з огляду на чисельність та суспільну небезпеку самовільного зайняття земельних ділянок та самовільного будівництва, у 2007 р. такі діяння були криміналізовані шляхом доповнення КК України ст. 197-1. З цього часу має місце спірне питання щодо розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки, традиційним критерієм якого виступає ступінь суспільної небезпеки вказаного правопорушення [3, с. 570]. За відсутності ознак злочину, передбаченого ст. 197-1 КК України, відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки може наставати за ст. 53-1 КУпАП.

Найбільш поширеним видом покарання за земельні правопорушення є штраф, що стягується із суб'єкта правопорушення до державного бюджету. Його розмір визначається в межах санкції конкретної статті КК України з урахуванням тяжкості вчиненого правопорушення, особи злочинця, ступеня його вини, майнового стану, а також обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, у кратному відношенні до неоподаткованого мінімуму доходів громадян, що діє в Україні на момент вчинення правопорушення.

Останнім часом у наукових працях [6, с. 7–8; 7, с. 156] та іншій правовій літературі обґрунтовується необхідність виділення поряд із традиційними видами юридичної відповідальності спеціального виду відповідальності за порушення земельного законодавства. Вона найчастіше іменується земельно-правовою відповідальністю [8, с. 65].

Визначення та застосування спеціальної відповідальності за земельні правопорушення обґрунтовуються такими фактами: земля як об'єкт природи має певну специфіку, відмінну від інших об'єктів матеріального світу, тому застосування традиційних засобів юридичної відповідальності є недостатнім для забезпечення належного правового режиму її використання та охорони; основною метою законодавчого закріплення та практичного застосування спеціальних земельно-правових заходів є відновлення попереднього стану в земельних відносинах; спеціальні заходи відповідальності проявляються не стільки в настанні несприятливих наслідків для порушника земельного законодавства, скільки у відшкодуванні витрат, завданих незаконним використанням земельної ділянки [3, с. 587–588].

До спеціальної земельно-правової відповідальності пропонується зарахувати примусове припинення права користування земельною ділянкою, обов'язок знести

власником земельної ділянки чи землекористувачем самовільно зведений об'єкт чи повернути самовільно зайняту земельну ділянку [3, с. 588]. Проте за самовільне зайняття земельної ділянки передбачена кримінальна відповідальність за ст. 197-1 КК України та адміністративна – за ст. 53-1 КУпАП.

На нашу думку, виділення земельно-правової відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності нині є спірним питанням. Як вказують науковці в галузі земельного права [4, с. 485; 9, с. 425; 10, с. 70], його вирішення є складовою частиною більш загальної дискусії щодо виділення галузевих видів юридичної відповідальності. Вважаємо слушною думку Ю.С. Шемшученка, що застосування заходів впливу на правопорушників у сфері земельного права не є достатньою підставою для виділення нового виду юридичної відповідальності, оскільки позбавлення права землекористування здійснюється переважно на підставі норм адміністративного права та в адміністративному порядку, а тому є адміністративною відповідальністю [11, с. 29].

Висновки. За результатами проведеного дослідження встановлено, що кримінальна відповідальність за пору-

шення у сфері земельних відносин вирізняється низкою особливостей, зокрема, специфічною фактичною підставою відповідальності, якою є факт вчинення земельного правопорушення, та власною нормативною підставою, якою виступають правові норми, закріплені виключно у статтях КК України. З теоретичної точки зору інститут кримінальної відповідальності за земельні правопорушення можна вважати спільним інститутом земельного й кримінального права, оскільки він реалізується за допомогою правових норм обох галузей.

Щодо розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки ми поділяємо думку О.О. Погрібного: критерієм такого розмежування треба вважати ступінь суспільної небезпеки вказаного правопорушення [3, с. 570].

Питання запровадження спеціальної земельно-правової відповідальності залишається відкритим, оскільки є складовою частиною більш загальної дискусії щодо виділення галузевих видів юридичної відповідальності. Нині ми погоджуємося з О.С. Літошенко, що аргументи на користь виділення окремого виду юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства не є переконливими [10, с. 70].

ЛІТЕРАТУРА

1. Лисенков С.Л. Теорія держави і права : підручник / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський; за ред. С.Л. Лисенкова. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 448 с.
2. Шульга М.В. Земельне право України : підручник / М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман та ін.; за ред. М.В. Шульги. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с.
3. Погрібний О.О. Земельне право України : підручник / за ред. О.О. Погрібного та І.І. Каракаша. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Істина, 2009. 600 с.
4. Мірошніченко А.М. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України / А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко. 3-тє видання, змінене і доповнене. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 516 с.
5. Колодій А.М. Теорія держави і права : навчальний посібник / А.М. Колодій, В.В. Колейчиков, С.Л. Лисенков [та ін.]. Київ : Юрінформ, 1995. 185 с.
6. Измайлов О.В. Ответственность за нарушение земельного законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право». Москва, 1973. 23 с.
7. Вівчаренко О.А. Гарантії права власності на землю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право». Київ, 2005. 199 с.
8. Літошенко О. Особливості адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 63–67.
9. Мірошніченко А.М. Земельне право України : підручник. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.
10. Літошенко О.С. Спеціальний вид юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 5 (233). С. 67–70.
11. Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовский Б.Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев : Наукова думка, 1978. 280 с.