



ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНОГО РЫНКА

Андрей ИЗОВИТА,

аспирант кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

This article determines basics of the state policy on prevention of crimes in land sphere in market conditions as scientifically substantiated directions of activities carried out by state and public institutions aiming at prevention of objective and subjective factors which cause crimes in this sphere. These activities also aim to eliminate gaps and omissions in the system of prophylactics of crime, neutralizing causes and conditions of commitment of certain types of crime. It highlights and analyses socio-economic, organisational and legal basics of effective prevention of crimes in the land market sphere.

Key words: criminological policy, crime prevention, crime in the land sphere, land market.

Аннотация

В данной статье определяются основы государственной политики по предупреждению преступности в земельной сфере в условиях рынка, как научно обоснованные направления деятельности государственных и общественных институций по предупреждению объективных и субъективных факторов, обуславливающих наличие преступности в данной сфере, устранению недостатков и упущений в системе профилактики криминогенных ситуаций, а также нейтрализации действия причин и условий совершения конкретных преступлений. Освещаются и анализируются социально-экономические и организационно-правовые основы эффективного предупреждения преступности в сфере земельного рынка.

Ключевые слова: криминологическая политика, предупреждение преступности, преступность в земельной сфере, рынок земель.

Постановка проблемы. Наличие кризисных процессов в социально-экономической сфере привело к осложнению криминогенной ситуации в стране, распространению преступности во всех сферах общественной жизнедеятельности, деформации новых рыночных механизмов и замедлению экономического развития государства.

Одной из стратегически важных для экономики государства сфер, которая подверглась криминализации, стала сфера земельного рынка. Процессы, происходящие на рынке земли, приняли весьма опасные формы и тенденции, превратив его в одну из наиболее криминогенных сфер экономики. На заседании Коллегии МВД Украины было отмечено, что каждая вторая «крупная» взятка, выявленная правоохранительными органами, имеет отношение к земельной сфере [11]. Анализ статистических данных также свидетельствует о наличии значительного количества правонарушений в этой сфере. По данным Государственного агентства земельных ресурсов Украины

инспекционными подразделениями органов земельных ресурсов в 2012 году выявлено 18,6 тыс. нарушений земельного законодательства [17]. По статистическим данным Департамента информационно-аналитического обеспечения МВД Украины, в результате принятых оперативными подразделениями органов внутренних дел оперативно-розыскных мероприятий на территории нашего государства, раскрыто более 2,7 тыс. преступлений, связанных с незаконными операциями с земельными участками [2].

Актуальность темы исследования. Осложнение криминогенной ситуации в сфере земельного рынка обуславливает необходимость формирования принципиально новых подходов к предупреждению совершения преступлений в данной сфере. Комплексное решение проблемы криминализации земельного рынка возможно при условии разработки и принятия на государственном уровне концепции государственной политики по предупреждению преступности в земельной сфере, а так-

ного обеспечения и стратегического планирования развития территориальных общин требует хорошо продуманных, выверенных шагов по законодательному решению насущных проблем местного и регионального развития в контексте государственной региональной политики, бюджетной, налоговой и муниципальной реформ по соблюдению положений Европейской Хартии местного самоуправления [11].

Список использованной литературы:

1. ForUm'а, интернет-ресурс [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://for-ua.com>.
2. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» от 21 мая 1997 № 280/97-ВР // Ведомости Верховной Рады (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Юридична енциклопедія : В 6 т. / [ред. кол. Ю.С. Шемшученко] – К. : Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1. – 672 с.
4. Составляющие демократии / за ред. Дорис Геттинг, Вольфа Дитера Михаели. – К. : Лебедь, 1993 – 160 с.
5. Кравчук Л.М. Есть такое государство Украина. – К. : Глобус, 1992. – 226 с.
6. Там же.
7. Конституция Украины. Принята на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996, № 254/96-ВР.
8. Куйбида В., Чушенко В. Понятие местного самоуправления в Украине // Право Украины. – 1998. – № 5. – С. 17-21.
9. Борденюк В. Муниципальная реформа: что, как и для чего // Вече. – 1998. – № 7. – С. 63-79.
10. Гомольский И. «Активность громады» – газета «Жизнь Донецкого областного совета и областной государственной администрации» от 17.10.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lifedon.com.ua/home/3527-stavka-na-regionalnoe-razvitie.html>
11. Многомуж Н. «Местное самоуправление в Украине: проблемы и пути их решения (часть 2)» 18.01.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dc-summit.info/temy/vnutrennjaja-politika/2008-mestnoe-samoupravlenie-v-ukraine-1.html>.



же разработки плана мероприятий по реализации такой концепции.

Состояние исследования. В научной литературе вопросам, связанным с предупреждением преступности в земельной сфере, уделено недостаточно внимания. Отдельные аспекты государственного контроля за использованием и охраной земель, профилактикой правонарушений в сфере земельного рынка затрагивались в работах ученых-экономистов, правоведов в области земельного и экологического права: А.Н. Мирошниченко, В.И. Семчика, А.Н. Третьяка, И.И. Каракаша, П.Ф. Кулиничка, М.М. Федорова, А.П. Шеремета, М.В. Шульги и других ученых. Уголовно-правовые, криминалистические и криминологические аспекты изучения преступлений в земельной сфере были рассмотрены в работах С.В. Андрусенко, Р.О. Мовчана, В.Г. Сюравичика, О.С. Тарасенко, О.Ю. Татарова и других ученых. Однако вопросы, касающиеся разработки комплекса мер, направленных на предупреждение преступности в земельной сфере, формирование и реализацию государственной политики в данном направлении, не нашли своего надлежащего освещения в научной литературе.

Целью и задачей статьи является определение основных направлений государственной политики по предупреждению преступности в земельной сфере в условиях рынка.

Изложение основного материала. Как известно, влияние государства на те или иные общественные отношения осуществляется путем разработки и реализации государственной политики в соответствующей сфере. Политика в самом общем виде определяется как система целей и способов их достижения того или иного государства в сфере внутренней и внешней жизнедеятельности [1]. Таким образом, выделяют внешнеполитическую и внутривнутриполитическую сферы реализации государственной политики, при этом именно последней охватываются наиболее важные вопросы общественной жизни, требующие особого внимания со стороны государства.

Необходимость обеспечения безопасности общественных цен-

ностей, выявление и устранение детерминантов преступности, а также осуществление профилактического воздействия на лиц, склонных к противоправному поведению, определило соответствующее направление деятельности властных структур, реализуемой в рамках государственной политики по предупреждению преступности.

Основным вектором государственной политики по предупреждению преступности является криминологическая политика, поскольку именно криминология интегрирует в себе направления предупреждения преступности, которые стоят перед уголовным, уголовно-процессуальным, административным и другими отраслями права. По утверждению А.Ф. Зелинского, криминологическая политика – это научно обоснованная стратегия и тактика предупреждения преступности посредством реализации системы мер специально-криминологического характера, а также путем предотвращения и пресечения преступлений [7, 16]. Криминологическая политика на основе теории предупреждения преступности и нормативно закрепленной государственной концепции противодействия преступности определяет основные направления деятельности государства и общества по предотвращению преступности и ее отдельных разновидностей.

Таким образом, государственная политика по предупреждению преступности в земельной сфере представляет собой научно обоснованные направления деятельности государственных и общественных институций по предупреждению объективных и субъективных факторов, обуславливающих наличие преступности в данной сфере, устранению недостатков и упущений в системе профилактики криминогенных ситуаций, а также нейтрализации действия причин и условий совершения конкретных преступлений.

Целесообразно, на наш взгляд, объединить главные направления государственной политики по предупреждению преступности в сфере земельного рынка в определенные общие массивы, которые отражали бы первоочередные направления

необходимых трансформационных процессов в государстве.

1. Создание правовой основы, социальных, экономических, организационных, материально-технических и других условий для эффективного предупреждения преступности в земельной сфере.

В этой связи первоочередным является доведение до логического завершения земельной реформы. Как справедливо замечает А.Н. Мирошниченко, современная земельная реформа слишком затянулась, в обществе зреет признание необходимости ее логического завершения [13, 103].

В преамбуле Постановления Верховной Рады УССР «О земельной реформе» сказано, что данная реформа является составной частью экономической реформы, осуществляемой в Украине в связи с переходом экономики государства к рыночным отношениям. Задачей этой реформы является перераспределение земель с одновременной передачей их в частную и коллективную собственность, а также в пользование предприятиям, учреждениям и организациям с целью создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель [16].

Несмотря на то, что становление рыночных отношений в земельной сфере осуществлялось поэтапно, не удалось избежать многочисленных проблем организационно-правового характера, что негативно отразилось на законности в сфере земельного рынка. Убедительным является мнение Б.В. Тайлашева о том, что в ходе земельной реформы криминологически значимыми стали «во-первых, вся совокупность экономических, общественно-политических, правовых и нравственных преобразований, оказавших отрицательное влияние на состояние законности в сфере земельных отношений и рост преступности, во-вторых, – процессы влияния преступности, в частности, организованной, на становление новых отношений в сфере землепользования» [18, 9].

Требует дальнейшего улучшения механизм приватизации земельных



участков. Отсутствие надлежащего контроля за приватизационными процессами в земельной сфере приводит к нивелированию рыночных инструментов регулирования оборота прав собственности на земельные участки государственной и коммунальной собственности. Что, в свою очередь, предопределяет и высокий процент (более 60 %) [4] преступлений, связанных с приватизацией земельных участков, в общей структуре совершенных экономических преступлений в земельной сфере.

Необходимым условием для детенизации земельного рынка является установление «прозрачной», детально регламентированной процедуры совершения сделок с земельными участками. Так, до сих пор остается открытым вопрос об ограничении купли-продажи земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии с п.15 Переходных положений Земельного кодекса «до вступления в силу закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения, но не ранее 1 января 2016 года, не допускается купля-продажа земельных участков сельскохозяйственного назначения государственной и коммунальной собственности, кроме изъятия (выкупа) их для общественных потребностей; купля-продажа или иным способом отчуждение земельных участков и изменение целевого назначения (использования) земельных участков, находящихся в собственности граждан и юридических лиц для ведения товарного сельскохозяйственного производства, земельных участков, выделенных в натуре (на местности) владельцам земельных долей (паев) для ведения личного крестьянского хозяйства, а также земельных долей (паев), кроме передачи их в наследство, обмена земельного участка на другой земельный участок в соответствии с законом об изъятии (выкупе) земельных участков для общественных потребностей, а также кроме изменения целевого назначения (использования) земельных участков с целью их предоставления инвесторам – участникам соглашений о разделе продукции для осуществления деятельности по таким сделкам» [9]. Отсутствие законодательно регламентированного

механизма осуществления сделок с перечисленными категориями земель с каждым годом усугубляет положение на земельном рынке, открывая широкие возможности для проведения теневых операций с земельными участками.

Назрела необходимость в совершенствовании организационно-управленческих мер, направленных на обеспечение законности в земельной сфере. В соответствии с провозглашенными целями земельной реформы дальнейшее совершенствование системы управления должно быть сориентировано на взаимодействие административных и рыночных механизмов. По мнению А.Г. Кальмана, именно взаимодействие государственного регулирования и рыночной саморегуляции, с учетом публичных и частных интересов, будет способствовать предупреждению преступности [10, 243]. Действительно, как показывает практика, земельный рынок не всегда и не во всем может обеспечить интересы общества, особенно в области рационального использования и охраны земель. Эта задача должна быть прерогативой государственной власти. При этом важным моментом является степень государственного вмешательства в частноправовые земельные отношения. Степень государственного регулирования не должна мешать развитию рынка, государство не должно стремиться к излишним ограничениям и запретам, так как это приведет к вовлечению земельных сделок в теневой сектор.

2. Нейтрализация негативных социально-экономических процессов и явлений, порождающих преступность.

Построение рыночных земельных отношений сопровождается процессом глобальной тенезации общественно-экономических отношений в государстве. Нормотворческую, управленческую и экономическую деятельность государственных органов пронизывает коррупция, лоббизм, протекционизм, подкуп, шантаж, мошенничество с финансовыми ресурсами, псевдобанкротства, намеренное доведение предприятия до банкротства с целью их дальнейшей приватизации по низким ценам, псевдосделки, уклонение от налого-

обложения, аккумуляция, «отмывание» капиталов незаконного происхождения, другие формы уголовного промысла, которые перерастают в глобальную тенезацию общественно-экономических отношений, детерминируют значительную концентрацию других негативных факторов и антагонистических противоречий, которые несут воспроизводственно-прогрессирующее, негативное влияние на социально-экономические процессы [15, 335]. Большая часть приведенных факторов активно влияет на тенезацию земельной сферы в условиях рынка. Следовательно, быстрое реформирование земельных отношений, включение земли как капитала в экономический оборот, создание необходимых условий для рационального использования и охраны различных категорий земель, построение цивилизованного земельного рынка невозможно без эффективного противодействия такому социально-деструктивному явлению как теневая экономика.

Другим существенным негативным явлением, порождающим преступность в земельной сфере, является коррупция. В науке коррупцию определяют как «социальное явление, которое охватывает всю совокупность коррупционных деяний, связанных с неправомерным использованием лицами, уполномоченными на выполнение функций государства, предоставленной им власти, служебных полномочий, соответствующих возможностей, с целью удовлетворения личных интересов и интересов третьих лиц, а также других коррупционных правонарушений, создающих условия для осуществления коррупционных деяний либо обеспечивающих содействие им» [12, 112].

Как указывает профессор В.Н. Дрёмин, коррупция заняла заметное место в структуре общественных отношений, приобрела системный характер и во многих случаях подменила официальные нормативно урегулированные отношения [3, 407]. Автор утверждает, что фактически можно говорить о сложившемся виде неправомерной практики, коррупционной практике, проявляющей себя как одна из разновидностей социальной практики людей [3, 427].



Действительно, коррупция на современном этапе укоренилась во всех сферах общественной жизни, включая, в том числе, и сферу земельного рынка. Более того, именно земельная сфера является одной из наиболее коррупционных сфер экономики. Исследование, проведенное в 2013 году интернет-изданием Weekly.ua, указывает на то, что самые крупные взятки в Украине платятся за выделение земельных участков [14].

Таким образом, меры, направленные на нейтрализацию данных социально-деструктивных явлений и причин, их порождающих, создадут необходимые условия для стабилизации земельной сферы и минимизации криминогенного влияния на рыночные земельные отношения.

3. Предупреждение, установление коррумпированных связей с государственными служащими и должностными лицами, а также противодействие сращиванию криминальных структур с органами государственной власти и местного самоуправления.

На сегодняшний день существует необходимость в формировании четкого механизма контроля за действиями должностных лиц органов власти, в компетенцию которых входят вопросы распределения земель. Земельный рынок задействует значительное количество субъектов властных полномочий всех уровней. Ввиду их прямой или косвенной связи с реализацией правомочностей относительно распоряжения земельными участками, существуют риски установления преступных связей с должностными лицами данных органов, что впоследствии может привести к различным злоупотреблениям с их стороны.

Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» определен перечень мер, которые позволяют предупредить установление коррупционных отношений с должностными лицами органов государства и местного самоуправления (ограничение использования служебного положения; ограничение совместительства и совмещения с другими видами деятельности; ограничение работы близких лиц; специальная проверка

лиц, которые претендуют на занятие должностей; финансовый контроль) [5]. Несомненно, данные меры позволяют сократить возможность участия государственных служащих и должностных лиц в незаконных транзакциях с землей, однако они не принесут необходимых результатов без поддержки со стороны общественности.

На то, что общественный контроль является приоритетным направлением противодействия установлению коррупционных связей, указывает тот факт, что на сегодняшний день при государственных и муниципальных органах создаются консультативные органы в виде общественных советов. По мнению председателя Государственного агентства по вопросам государственной службы Вячеслава Толкованова, в последние годы принят ряд важных решений относительно участия граждан в формировании и реализации государственной политики. Это, в частности, обязательное проведение консультаций с общественностью по актуальным вопросам проблем государственного и социально-экономической жизни, осуществление общественной экспертизы деятельности министерств и других центральных ведомств, функционирование при центральных и региональных органах исполнительной власти такого эффективного инструмента сотрудничества, как общественные советы [8]. Так, при Государственном агентстве земельных ресурсов Украины действует Общественный совет и Комиссия по обеспечению общественного контроля.

4. Предупреждение организованной преступности в земельной сфере.

Организованная преступность является существенным фактором усиления социальной напряженности и дестабилизации общественных отношений, возникновений деформаций в сфере хозяйствования и замедление темпов экономического развития государства.

Анализ статистических данных Министерства внутренних дел Украины и судебной практики рассмотрения уголовных дел указывает на то, что преступной деятельности на рынке земель свойственен такой при-

знак, как высокий уровень криминальной упорядоченности. Данная деятельность требует объединения усилий для достижения преступного результата с соответствующим распределением функций между участниками организованных преступных групп.

Таким образом, одной из основных задач, которые стоят перед государством в процессе построения цивилизованного земельного рынка, является оптимизация предупредительных мер, направленных на предотвращение функционирования организованных форм преступности в земельной сфере, а также противодействие ее институционализации.

5. Улучшение деятельности правоохранительных и судебных органов по выявлению и расследованию преступлений в земельной сфере, а также судебному рассмотрению уголовных дел данной категории.

Необходимым условием повышения эффективности предупреждения преступлений в земельной сфере является наличие высококвалифицированных кадров. Недостаточный уровень знаний правоохранительных и судебных органов в области земельного, гражданского и экологического права приводит к неправильной квалификации деяний, неполному исследованию обстоятельств совершения преступлений, причин и условий их совершения. Именно поэтому значительное внимание должно быть сосредоточено на повышении профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел, прокуратуры, службы безопасности и судебных учреждений.

6. Обеспечение компенсации причиненного преступлением вреда физическим и юридическим лицам, территориальным общинам, государству.

Возмещение причиненного преступным посягательством вреда и изъятие незаконно полученного имущества является одной из основных задач, направленных на обеспечения экономической безопасности государства. От эффективности данной деятельности в земельной сфере зависит уровень обеспечения гарантий прав на землю, рационального использования и охраны земель, со-



блюдение требований экологической безопасности.

Государственная политика должна быть направлена на гармонизацию законодательства по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлениями в земельной сфере, путем устранения коллизий и конкуренции правовых норм, усовершенствование методики оценки размера причиненного вреда.

Выводы. Подводя итог, следует отметить, что формирование государственной политики по предупреждению преступности в земельной сфере имеет большое значение для реализации государственной политики предупреждения преступности в целом, ведь в ней воплощаются основные принципы организации и осуществления соответствующей деятельности, определяются приоритеты ее социально-экономической и организационно-правовой основы, создаются предпосылки для формирования надлежащих механизмов реализации правоохранительного потенциала и внедрение новых подходов с целью оптимизации и повышения эффективности функционирования земельной рынка.

Список использованной литературы:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
2. Відомості про злочини, учинені у сфері земельних відносин за 2011 – 2012 рр. Департамент Інформаційно-аналітичного забезпечення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/278109>.
3. Дрьомін В.М. Злочинність як соціальна практика: інституціональна теорія криміналізації суспільства: Монографія. – О.: Юридична література, 2009. – 616 с.
4. За даними Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення МВС України / Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/544651>.
5. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» / Офіційний вісник України від 20.06.2011 – 2011 р., № 44, стор. 9, стаття 1764.
6. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. / Голіна В.В. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с.
7. Зелінський А.Ф. Кримінологія. Навчальний посібник. – Х.: Рубікон, 2000. – 240 с.
8. Земельна реформа під громадським контролем / Урядовий кур'єр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/zemelna-reforma-pid-gromadskim-kontrolem/>.
9. Земельний Кодекс України/ Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002 — 2002 р., № 3, стаття 27.
10. Кальман О.Г. Злочинність у сфері економіки України: теоретичні та прикладні проблеми попередження [Текст]: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Кальман Олександр Григорович; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – 432 с.
11. МВС: Кожен другий великий хабар, викритий міліцією, стосується сфери земельних відносин // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=238290265.
12. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії / М.І. Мельник. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
13. Мирошніченко А. М. Земельне право України: Підручник. – 2-ге видання, допов. і перероб. – К. Алерта; ЦУЛ, 2011. – 678 с.
14. Отстегнуть миллион / Интернет-издание Weekly.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://weekly.ua/pulse/theme/2011/09/23/130354.html>.
15. Попович В.М. Тіньова економіка як предмет економічної кримінології. – К.: Правові джерела, 1998. – 477 с.
16. Постанова Верховної Ради УРСР «Про земельну реформу» / Відомості Верховної Ради УРСР від 05.03.1991 — 1991 р., № 10, стор. 274, стаття 100.
17. Структура виявлених порушень вимог земельного законодавства протягом 2012 року / Офіційний сайт Державної інспекції сільського госпо-
- дарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.disgu.gov.ua/images/stories/2012zvrit.pdf>
18. Тайлашев Б.В. Предупреждение преступности в сфере землепользования при проведении реформ в России: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Рязань, 1997. – 18 с.