

УДК 343.9

О.Б. Сахарова,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу ДНДІ МВС України, м. Київ

“ТІНЬОВИЙ” РИНОК ЗЕМЛІ: ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ВЧИНЕННЯ НЕЗАКОННОГО ВІДЧУЖЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

У статті визначаються умови формування тіньового ринку землі в Україні та розглядаються найбільш розповсюджені види злочинів та фонових явищ у сфері земельних відносин. Зокрема, висвітлюються механізми вчинення незаконного відчуження та зміни цільового призначення земельних угідь сільськогосподарського призначення, розкривається структура вчинених злочинів у сфері земельного ринку. У статті також надана стисла характеристика сучасного стану вітчизняного аграрного сектору економіки, наведені експертні оцінки обсягу тіньового ринку землі в Україні.

Ключові слова: земельні ресурси, земельні угіддя, землі сільськогосподарського призначення, самовільне зайняття (захоплення) земельної ділянки, незаконне відчуження землі, зміна цільового призначення земельних ділянок, злочини, тіньовий ринок землі, земельний фонд.

В статье определяются условия формирования теневого рынка земли в Украине и рассматриваются наиболее распространенные виды преступлений и фоновых явлений в сфере земельных отношений. В частности, освещаются механизмы совершения незаконного отчуждения и изменения целевого назначения земельных угодий сельскохозяйственного назначения, раскрывается структура совершенных преступлений в сфере земельного рынка. В статье также представлена краткая характеристика современного состояния отечественного аграрного сектора экономики, приведены экспертные оценки объема теневого рынка земли в Украине.

Ключевые слова: земельные ресурсы, земельные угодья, земли сельскохозяйственного назначения, самовольное занятие (захват) земельного участка, незаконное отчуждение земли, изменение целевого назначения земельных участков, преступления, теневой рынок земли, земельный фонд.

Paper defines the conditions for the formation of the shadow land market in Ukraine and considers the most common types of crimes and background phenomena in the sphere of land relations. In particular, the mechanisms of committing illegal alienation and changing the purpose of agricultural land are discussed, the structure of committed crimes in the sphere of the land market is revealed. Paper also provides a brief description of the current state of the domestic agrarian sector of the economy, as well as expert estimates of the volume of the shadow land market in Ukraine.

Keywords: land resources, land, agricultural land, unauthorized occupation (seizure) of a land plot, illegal alienation of land, changing the purpose of land, crime, shadow market of land, land fund.

В умовах недосконалого правового регулювання обігу земельних ресурсів, неналежного контролю за операціями із земельними угіддями в Україні земля є об'єктом злочинних посягань, незаконного відчуження та самовільного захоплення.

Незважаючи на заклики світового співтовариства щодо необхідності зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення, в Україні досі немає повноцінного законодавства щодо функціонування ринку землі. Низку вимог до української влади, серед яких була й доцільність відкриття ринку землі в Україні, висував й Міжнародний валютний фонд.

Загальновідомо, що Україна має великий аграрний потенціал завдяки найбільшим запасам чорноземів, тому формування цивілізованого ринку землі є однією з головних проблем сьогоденної економіки держави [9, с. 824]. Україна – друга держава у світі (!) за часткою орних земель [2]. Станом на 1 січня 2017 р. земельний фонд України становить 60,3 млн гектарів або близько 6 % території Європи [3]. Зокрема, сільськогосподарські угіддя становлять 19 % загальноєвропейських, у тому числі рілля – близько 27 % [3]. Показник площі сільськогосподарських угідь у розрахунку на одну особу є найвищим серед європейських країн і дорівнює 0,9 гектара, у тому числі 0,7 гектара ріллі (середній показник європейських країн – 0,44 і 0,25 гектара відповідно) [3].

У цілому площа сільськогосподарських земель становить 42,7 млн гектарів, або 70 % площі усієї території країни, а площа ріллі – 32,5 млн гектарів, або 78,4 % усіх сільськогосподарських угідь [3].

Аграрний сектор – основна галузь економіки України, яка створює робочі місця для мільйонів українців (близько 17 % зайнятого населення країни) [1].

Практично 7 мільйонів селян отримали сертифікати прав власності на земельну частку [4]. У результаті станом на 1 січня 2016 р. у приватній власності (у власності селян-пайовиків) перебуває 31 млн га сільськогосподарських угідь, або 74,8 % їх площі, частка державної власності становить 10,4 млн га (25,1 %), у комунальній власності – 0,1 %, із них – рілля: у приватній власності – 84,3 % земель, у державній – 15,6 % та в комунальній – 0,1 % [5; 3]. Створено і функціонує близько 45 тисяч аграрних формувань ринкового типу, з яких 71 % – фермерські господарства, 17 % – господарські товариства, 8 % – приватні підприємства, 1 % – виробничі кооперативи, 3 % – підприємства інших форм господарювання [5].

Таким чином, основна частина сільськогосподарських земель знаходиться у володінні громадян.

Згідно з чинним законодавством України власникам земельних паїв дозволяється здавати паї в оренду, обмінювати на іншу земельну ділянку, залишати пай у спадок. Однак їм забороняється продавати ділянки, змінювати їх цільове призначення, вносити права на земельну частку до статутних капіталів господарських товариств та віддавати у заставу.

Незавершеність нормативно-правової бази земельних відносин, непрозорість процесів відведення земельних ділянок державної та комунальної власності в оренду і постійне користування, недосконала методологія оцінки земель і заборона на продаж земель сільськогосподарського призначення призвели до формування тіньового ринку землі [10, с. 21]. За експертними оцінками, обсяг тіньового ринку землі в Україні становить понад 800 млрд грн [6, с. 33; 11, с. 8].

За різними оцінками, щорічний “тіньовий” обіг земель сільськогосподарського призначення дорівнює близько 250–300 млн грн, приблизно чверть цих грошей осідає в кишенях посередників [7, с. 12]. Земля у нашій країні вже багато років є товаром, але її ринок знаходиться в “тіні”.

У структурі вчинених злочинів у сфері земельного ринку виявлено найбільшу розповсюдженість службових зловживань посадових осіб Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастру) (раніше – Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем)), органів місцевого самоврядування при оформленні, відведенні земельних ділянок, зміні їх цільового призначення; шахрайських дій під час здійснення ринкових операцій із земельними ділянками; злочинів, пов'язаних із самовільним зайняттям (захопленням) земельної ділянки, незаконним відчуженням земель державної або комунальної власності (незаконним вилученням земельних ділянок із власності територіальних громад), та злочинів, пов'язаних із незаконним переведенням земель сільськогосподарського призначення в інші категорії. Крім того, досить розповсюдженим видом злочинів у сфері земельних відносин є незаконне заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах, використання земель не за цільовим призначенням.

Так, через нечіткість правового регулювання вчиняються правопорушення відносно земель прибережних захисних смуг, що проявляються у використанні їх не за цільовим призначенням. Це стало можливим через невизначеність меж цих смуг та незабезпечення дієвого контролю з боку компетентних органів за цільовим призначенням таких земель. За таких умов землі, на які поширюється правовий режим земель водного фонду, нерідко незаконно належали до інших категорій земель, що призводило до неправомірного їх надання окремим комерційним структурам та громадянам, які використовували їх під забудову промисловими або житловими будівлями.

Незаконне відчуження землі було в різних місцевостях країни, але найчастіше спостерігалось біля великих міст та в курортних зонах.

У результаті застосування на практиці різноманітних протиправних схем з подробиці проектно-кошторисної документації, рішень владних структур, “втрати” технічної документації, що сприяють зміні цільового призначення та права власності на земельну ділянку, тощо незаконно вилучаються землі історико-культурної спадщини, природно-заповідного фонду, надаються під забудову прибережні захисні смуги тощо.

Нерідко з метою придбання або відведення земельної ділянки, наприклад, під забудову, спостерігаються факти надання-одержання неправомірної вигоди.

При цьому у структурі земель, що перебувають у незаконному обігу, значна частка (більше 60 %) припадає на земельні ділянки сільськогосподарського призначення.

Слід зазначити, що за десять останніх років в Україні 5 млн га незаконно змінили своє призначення з сільськогосподарського на землі загального користування [8]. Як наслідок, площа земель, наданих селянам-пайовикам для сільськогосподарського виробництва, щорічно скорочується на тисячі гектарів.

Основна частина вчинених злочинів та інших правопорушень у сфері земельних відносин охоплюється низкою статей Кримінального кодексу України, які передбачають відповідальність за злочини проти власності, у сфері господарської та службової діяльності.

Зокрема, найбільш розповсюдженими способами вчинення злочинів службовими особами Держгеокадастру та органів місцевого самоврядування у сфері земельних відносин є такі: незаконне вилучення органом місцевого самоврядування земельної ділянки із земель, які перебувають у розпорядженні іншого державного органу, з подальшою передачею їх третій особі; незаконна передача земельної ділянки шляхом підроблення технічної документації на земельну ділянку; видача посадовою особою органу місцевого самоврядування завідомо

неправдивого свідоцтва на право власності на земельну ділянку без прийняття відповідного рішення виконавчим комітетом зазначеного органу; безпідставна зміна цільового призначення земельної ділянки; подання документів із землеустрою, які виносяться на розгляд сесії органу місцевого самоврядування, без зазначення обмежень стосовно використання та надання у власність земельних ділянок; заниження або завищення оціночної вартості земельної ділянки; умисне внесення або виправлення даних в електронному реєстрі земельних ділянок тощо [12].

Довготривалість існування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення поглиблює проблеми, пов'язані зі зростанням способів учинення злочинів у сфері земельних відносин та виникненням нових напрямів їх вчинення.

Виконавцями злочинів у сфері земельних відносин нерідко є голови відповідних місцевих рад (органів місцевого самоврядування), які безпосередньо беруть участь у розподілі землі; землевпорядники, що в багатьох випадках також мають до цього відношення; посадові особи, які працюють в органах виконавчої влади, що здійснюють контроль за використанням земельних відносин (Держгеокадастру).

Повноваження обласних, районних, районних у містах, сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин регулюються у статтях 8–12 Земельного кодексу України. Ці місцеві ради розпоряджаються землею територіальної громади в межах своєї компетенції, зокрема передають землі у власність або надають у користування та вилучають їх, беруть участь в організації землеустрою, затверджують землевпорядні проекти, викупають земельні ділянки для суспільних потреб, приймають рішення щодо звільнення самовільно зайнятих земельних ділянок, здійснюють контроль за використанням і охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства, обмежують, тимчасово забороняють (зупиняють) чи припиняють використання земельної ділянки громадянами та юридичними особами в разі порушення ними вимог земельного законодавства тощо. Однак, як свідчить досвід роботи цих рад, вони не завжди дотримуються законодавства при розподілі земель або їх відчуженні.

При цьому посадові особи державних органів виконавчої влади, що організують і здійснюють державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання, відтворення й охорони земель, та органів місцевого самоврядування завуальовують свої злочинні дії під суспільно корисні, приймаючи рішення колегіально, надаючи у власність земельні ділянки без дотримання відповідної процедури, незаконно змінюючи їх цільове призначення без належних на те підстав, пояснюючи такі дії службовою необхідністю.

Укриття злочинів у сфері земельних відносин може полягати у знищенні посадовими особами органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, які були співучасниками вчинення злочину чи отримали неправомірну вигоду, документів, що можуть використовуватися в процесі доказування (протоколи засідань сесій відповідних місцевих рад, у яких зафіксовано рішення про безкоштовну передачу певній особі земельної ділянки в приватну власність, грошова чи експертна оцінка землі), або в унесенні змін до цих документів тощо [12].

Постійне непродумане реформування державних органів виконавчої влади, що організують і здійснюють державний нагляд (контроль) у частині дотримання земельного законодавства, використання й охорони земель, спонукає до вчинення злочинів у цій сфері, а також зумовлює неефективну роботу цих органів.

Необхідно також наголосити, що злочинам, що вчиняються у сфері земельних відносин, властивий високий рівень латентності.

Нерідко на практиці спостерігаються певні фонові явища, які можуть бути умовами вчинення в подальшому перерахованих вище злочинів у сфері земельних ресурсів, пов'язаних із відчуженням земель сільськогосподарського призначення та зміною цільового призначення земельних ділянок:

1) Обмін, вилучення (викуп) земель сільськогосподарського призначення для суспільних потреб. Закріплюючи заборону купівлі-продажу або за допомогою іншого способу “відчуження земельних ділянок і зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок”, у Земельному кодексі України передбачено право передавати такі землі у спадок, обмінювати одну земельну ділянку на іншу (договір міни) і здійснювати вилучення (викуп) земельних ділянок для суспільних потреб.

У цьому випадку найбільш поширеним способом відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення стало укладення сторонами договору міни (бартеру), згідно з яким кожна зі сторін зобов'язується передати другій стороні у власність один товар в обмін на інший. Кожна зі сторін договору міни є продавцем товару, який вона передає в обмін, і покупцем товару, який вона одержує взамін. Фактично договір міни є способом відчуження земель сільськогосподарського призначення, оскільки законом не встановлено обов'язкової вимоги обмінюватися рівнозначними земельними ділянками.

2) Довіреність. З 2004 р. в Україні стали досить розповсюдженими випадки відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення шляхом укладення їх власниками довіреностей на ім'я інших осіб. У результаті представник (уповноважена особа) за дорученням має право представляти інтереси довірителя перед третіми особами, а також здійснювати операції від його імені, у тому числі представник має право відчужувати такі земельні ділянки після скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення.

3) Укладення так званих попередніх договорів про відчуження земель сільськогосподарського призначення на майбутнє, за умовами яких власник земельної ділянки зобов'язується укласти основний договір купівлі-продажу землі після припинення дії мораторію.

4) Продаж землі сільськогосподарського призначення шляхом зміни цільового призначення земельної ділянки, здійснений через видачу нового державного акта на право власності на земельну ділянку з цільовим призначенням “для ведення особистого селянського господарства” в обмін на державний акт, в якому земля призначалась “для товарного виробництва”, або зміна цільового призначення та продаж землі після її “передачі” за винагороду на користь держави або місцевої громади.

У Земельному кодексі України встановлений мораторій на продаж земель, призначених лише для ведення селянського (фермерського) господарства та іншого товарного сільськогосподарського виробництва. Проте при цьому чинним законодавством дозволений продаж земельних угідь для ведення особистого селянського господарства. У результаті недобросовісні учасники земельного ринку користуються цією законодавчою прогалиною на практиці. Як наслідок, селяни-пайовики незаконно одержують новий державний акт на право власності на земельну ділянку (пай) з цільовим призначенням “для ведення особистого селянського господарства” в обмін на державний акт, в якому земля призначалась “для товарного виробництва”. Отримавши такий державний акт, можна вільно продати земельну ділянку, оскільки на продаж земель для ведення особистого селянського господарства мораторій не розповсюджується.

5) Оренда земельної ділянки з подальшим викупом. Цей спосіб завуальованого відчуження землі сільськогосподарського призначення менш розповсюджений, ніж такі способи відчуження земельних угідь, як продаж шляхом видачі довіреності на управління земельною ділянкою, продаж шляхом укладення попередньої угоди на майбутнє, продаж шляхом зміни цільового призначення земельної ділянки, обмін нерівнозначних земельних угідь, однак також застосовується на практиці. Такий механізм фактичного відчуження земельної ділянки сільськогосподарського призначення передбачає заключення з її власником договору оренди з обов'язковим пунктом щодо беззаперечного першочергового (пріоритетного) продажу цієї землі орендарю після завершення дії мораторію.

6) Договір емфітевзису, за яким власник земельної ділянки на довгостроковій основі (до 50 років) передає своє право користування земельною ділянкою сільськогосподарського призначення іншій особі. Таке право може відчужуватися і передаватися у порядку успадкування (за винятком внесення земельної ділянки до статутного фонду та передачі у заставу). Однак слід наголосити, що законодавством України не урегульовані дії щодо зазначених земельних ділянок після закінчення терміну дії договору емфітевзису.

7) Створення “фіктивного” боргу в селянина – власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення або земельної частки (паю), за який через суд шляхом подання позову про примусове стягнення зазначеного “боргу” в нього забирають земельний пай, в результаті чого відбувається фактичне відчуження землі сільськогосподарського призначення.

8) Продаж земельної ділянки сільськогосподарського призначення частинами. Згідно з чинним законодавством відчуження частини земельної ділянки з виділенням її в окрему земельну ділянку здійснюється після отримання її власником державного акту, що посвідчує право власності на сформовану нову земельну ділянку. У результаті виникає нова земельна ділянка, яка, наприклад, реєструється як земля під забудову. Таким чином, остання може бути відчужена вже на законних підставах.

9) Продаж корпоративних прав підприємств, які раніше уклали договори оренди на 49 років.

10) Продаж земельної ділянки після зміни цільового призначення землі державної чи комунальної власності через надання неправомірної вигоди посадовим особам Держгеокадастру та органів місцевого самоврядування.

11) Передача земельного паю за договором довічного утримання.

Отже, можна констатувати, що формальна заборона продажу земель сільськогосподарського призначення не означає неможливості їх відчуження, використовуючи прогалини та суперечності чинного законодавства щодо регулювання земельних відносин. Фрагментарне правове регулювання земельного ринку, недієвість державних механізмів контролю за операціями із земельними ресурсами та масові службові зловживання створюють умови для подальшої “тінізації” та криміналізації ринку земель в Україні.

Тіньові земельні відносини, які відбуваються поза легальною економікою, негативно впливають на ефективність важелів їх державного регулювання. Створення регуляторного середовища, яке унеможливорює тіньові схеми або робить їх економічно невиправданими, є передумовою формування цивілізованого ринку землі в Україні [10, с. 21].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вадим Івченко: Без трансформації аграрного устрою продаж землі неможливий. URL: <https://ba.org.ua/vadim-ivchenko-bez-transformaci%D1%97-agrarnogo-ustroyu-prodazh-zemli-nemozhlivij/> (дата звернення 23.10.2017).

2. Мільярди доларів з українського села: дивовижні цифри і маловідомі “герої”. URL: <http://www.expres.ua/main/2015/06/15/139585-milyardy-dolariv-ukrayinskogo-sela-dyvovyzhni-cyfy-malovidomi-geroyi> (дата звернення 24.10.2017).

3. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413.

4. Мораторій на відчуження землі як результат чотирнадцяти років земельної реформи в Україні? URL: http://www.land-ukraine.com/news/novyny_zemelnogo_rynku/moratoriy-na-vidchuzhennya-zem/ (дата звернення 25.10.2017).

5. Проект Постанови Верховної Ради України про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Регулювання обігу земель сільськогосподарського призначення: пошук української моделі” від 27.03.2017. URL: <http://komagropolit.rada.gov.ua/documents/ParlamSluh/73053.html> (дата звернення 24.10.2017).

6. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання: аналіт. доп. / Т.А. Тищук, Ю.М. Харазішвілі, О.В. Іванов; за заг. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2011. 96 с.

7. Червен І.І., Карєба М.І. Щодо розвитку ринку сільськогосподарських угідь в Україні. Вісник аграрної науки Причорномор'я. 2014. Вип. 1. С. 11–18.

8. Мартин О.М., Москва М.Г. Функціонування ринку сільськогосподарських земель і мораторій на їх купівлю-продаж. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. Вип. 21.13. С. 254–261.

9. Сальникова Т.В., Колеснік Є.О., Сіліна І.С. Ринок землі: чи готова Україна до нього та які наслідки несе зняття мораторію. Молодий вчений. 2017. № 3 (43). С. 824–829.

10. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрями подолання: аналіт. доповідь. Київ: НІСД, 2011. 31 с.

11. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку. Національна безпека і оборона. 2009. № 3. С. 8.

12. Тарасенко О.С. Способи вчинення корупційних діянь у сфері земельних відносин. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2012. № 1 (27). С. 143–151.

Отримано 26.10.2017.