



ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ КАК ОБЪЕКТ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Андрей ШУЛЬГА,

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного права и криминологии
Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The problem of the protection of land resources in Ukraine are raised in the paper. The theoretical analysis of the current state of land resources is also conducted. The reasons and factors that influence on the occurrence of this problem are explored. Some ways of solving this problem by imposing criminal prohibitions of various encroachments on land resources are proposed. The position, that under all equal conditions, the most effective way to resist encroachments on land resources is using norms, which provides the juridical liability for such infringements, are substantiated. For the most dangerous encroachment on land it's provided criminal responsibility as the most severe form of juridical liability. It's determined that land resources, particularly, public relations concerning the protection, rational use and reproduction of land resources are the object of criminal law protection.

Key words: land resources, juridical liability, criminal prohibitions, criminal law protection, the object of criminal law protection.

Аннотация

В статье поднимается проблема охраны земельных ресурсов в Украине. Проводится теоретический анализ современного состояния земельных ресурсов. Исследуются причины и факторы, влияющие на возникновения данной проблемы. Предлагаются пути ее решения путем установления уголовно-правового запрета различных посягательств на земельные ресурсы. Дается обоснование того, что при прочих равных условиях наиболее действенным способом противодействия посягательствам на земельные ресурсы является применение к нарушителям норм, которыми предусмотрена юридическая ответственность за такие посягательства. За наиболее опасные посягательства на земельные ресурсы предусматривается уголовная ответственность как наиболее суровый вид юридической ответственности. Установлено, что земельные ресурсы, а конкретно, общественные отношения по поводу охраны, рационального использования и воспроизводства земельных ресурсов выступают объектом уголовно-правовой охраны.

Ключевые слова: земельные ресурсы, юридическая ответственность, уголовно-правовой запрет, уголовно-правовая охрана, объект уголовно-правовой охраны.

Постановка проблемы. Национальная безопасность государства зависит от многочисленных факторов. Одним из таких факторов выступает нормальное качественное и количественное состояние основного национального богатства – земли (ст. 14 Конституции Украины). В свою очередь, состояние земельных ресурсов напрямую влияет и на состояние экологической безопасности (ст. 50 Основного Закона), а соответственно и на продовольственную безопасность государства как составляющую национальной безопасности. Поэтому земельные ресурсы, занимая особое место в системе государственных ценностей, подлежат соответствующей охране от противоправных посягательств, в том числе от преступных посягательств. Для этого требуется законодательное закрепление оснований уголовной ответственности за наиболее опасные посягательства на земельные ресурсы. С целью унификации изложения материала предлагается родовым понятием считать земельные ресурсы, которые в себя включают: участки земель всех категорий, а также почвенный покров участков земель сельскохозяйственного назначения.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью раскрытости темы – в настоящее время практически нет самостоятельных комплексных исследований посвященных уголовно-правовой охране земельных ресурсов от преступных посягательств.

Состояние исследования. Научный анализ отдельных аспектов проблемы уголовно-правовой охраны земельных ресурсов осуществлялся и осуществляется многими отечественными и зарубежными учеными, например, В.И. Андрейцевым, Ю.С. Богомяковым, М.М. Бринчуком, Т.А. Бушуевой, С.Б. Гавришем, Н.С. Гавриш, П.С. Дагелем, О.Л. Дубовик, Е.Н. Жевлаковым, О.С. Кол-басовым, З.Г. Корчевой, С.Н. Кравченко, У.Я. Крастинышем, Б.М. Леонтьевым, Н.А. Лопашенко, Ю.И. Ляпуновым, В. К. Матвийчуком, В.Л. Мунтяном, П.С. Матышевским, В.А. Навроцким, В.В. Петровым, П. Ф. Повелициной, Б.Г. Розовским, Н.И. Титовой, Ю.С. Шемшученко, Н.Г. Шимбаревой, М. В. Шульгой и др. Труды этих ученых служат основой для дальнейшего исследования указанной проблемы.

Целью и задачей статьи является теоретическое исследование проблемы

уголовно-правовой охраны земельных ресурсов от преступных посягательств и предложение вариантов решения данной проблемы. Новизна работы заключается в том, что в ней сделана попытка исследовать потребность современного украинского общества в уголовно-правовой охране земельных ресурсов как одного из главных элементов окружающей природной среды и обоснованность существования действующих норм национального законодательства касательно уголовной ответственности за отдельные преступления против земельных ресурсов.

Изложение основного материала. Низкий уровень экологического правосознания общества стал причиной значительной деградации окружающей природной среды Украины, чрезмерного загрязнения поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, земель, нагромождения в больших количествах вредных, в том числе высокотоксичных отходов производства. Эти негативные процессы длились не одно десятилетие и привели к резкому ухудшению состояния здоровья населения, снижению рождаемости и, наоборот, – увеличению смертности. Это создает опасность вымирания и биологиче-



ско-генетической деградации народа Украины [10].

Проблема надлежащей охраны окружающей природной среды формировалась на протяжении многих десятилетий. Она была обусловлена многими объективными факторами, среди которых были: неуправляемое развитие научно-технического прогресса, а также общий рост населения планеты Земля. На всех этапах своего развития каждый человек и общество в целом были тесно связаны с окружающей природной средой. В последнее время в связи с формированием высокоиндустриального общества резко возросло антропогенное влияние, то есть негативное влияние человека, его хозяйственной деятельности на окружающую природную среду, значительно увеличился объем такого вмешательства. Влияние человека на природные процессы стало более разнообразным по форме, а также по содержанию, и в современных условиях угрожает стать глобальной опасностью для самого человека, для его существования на планете Земля.

Правовые отношения в Украине, как впрочем, и во всем мире находятся в постоянном развитии, что явилось результатом серьезного влияния процессов глобализации и индивидуализации на современное общество. В этих условиях трудно говорить о стабильности законодательства и четкости правового регулирования общественных отношений, в том числе и в сфере земельных правоотношений. Быстротечность и изменчивость общественной жизни, а также социально-политических и экономических условий существования государства, требуют поиска и создания новых действенных рычагов воздействия на общественные отношения [1, с. 5].

Конституция Украины закрепляет обязанность государства обеспечивать экологическую безопасность и поддерживать должный уровень экологического равновесия, преодоление последствий Чернобыльской катастрофы и сохранение генофонда украинского народа. Успешная реализация указанных конституционных положений возможна при условии адекватных усилий как отдельного индивидуума, так и всего общества в целом.

Важным фактором обеспечения безопасной для человека окружающей

природной среды является ее правовая охрана, в том числе мерами уголовно-правового воздействия. Правовая охрана окружающей среды имеет межотраслевой характер и реализуется в разных направлениях. Решающую роль в процессе правовой охраны природы играет непосредственно право, которое по своему содержанию является регулятором соответствующих общественных отношений. При этом регулятивная функция права предусматривает обязательное наличие юридической ответственности. Последняя, являясь важным элементом правового регулирования, одновременно выступает особой формой государственно-властного принудительного влияния на развитие общества.

Суть юридической ответственности заключается в целенаправленном воздействии на поведение членов общества посредством юридических мер и средств. Она находит свое выражение в реализации соответствующей санкции. Это полностью относится и к юридической ответственности за преступные посяательства на земельные ресурсы, как к составляющей окружающей природной среды. Санкции за нарушения в сфере земельных правоотношений при этом должны быть соразмерными с совершенным правонарушением.

В совокупности природные ресурсы составляют окружающую природную среду, состояние которой зависит от качественного состояния отдельных ее элементов. Совершенно верно замечено, что правовая охрана земель тесно связана с экологической безопасностью всей окружающей природной среды в целом [2, с. 5]. Экологическая безопасность представляет собой состояние окружающей природной среды, при котором обеспечивается предупреждение ухудшения экологической обстановки и возникновения опасности для здоровья людей, что гарантируется осуществлением широкого комплекса взаимосвязанных экологических, политических, экономических, технических, организационных, государственно-правовых и иных мер [3]. Окружающая природная среда считается неопасной тогда, когда ее состояние соответствует установленным законодательством критериям, стандартам, лимитам и нормам, которые касаются ее чистоты, ресурсоемкости, эколо-

гической устойчивости, санитарным требованиям, видовому разнообразию, способности удовлетворять интересы граждан [4, с. 123].

Проблема правовой охраны земельных ресурсов возникла еще в середине XX века. Именно в это время на основе научно-технического прогресса значительно возросла интенсивность использования земель, и начали проявляться негативные последствия для окружающей природной среды в результате техногенного воздействия. Эти последствия проявились в виде загрязнения и порчи земель, их затопления и заболачивания, а в некоторых регионах, наоборот, – высушивания и опустынивания земельных угодий, бесхозяйственного использования земель сельскохозяйственного назначения и т.д.

Согласно ст. 14 Конституции Украины, земля является основным национальным богатством, которое находится под особой охраной государства. Учитывая исключительную важность земли во всех сферах жизнедеятельности человека, Основной закон выделяет землю из всех других объектов окружающей природной среды. В связи с этим земельные ресурсы требуют к себе соответствующего отношения, которое заключается в сохранении качественного и количественного состояния, надлежащей охране при помощи государственно-правовых средств, ограничении спонтанной и вредной человеческой деятельности, которая может изменить, а именно ухудшить качественные и количественные характеристики. Охрана данного объекта направлена на защиту всей окружающей природной среды от негативного общественно опасного антропогенного и техногенного влияния, а также сохранение плодородности почв, повышение их продуктивности, использование земельных ресурсов в соответствии с их целевым назначением, недопущение загрязнения и порчи земель вредными и опасными для жизни и здоровья человека или окружающей природной среды веществами и элементами и т.д.

Учитывая то, что земля выполняет три основные функции (экологическую, социальную и экономическую) она должна быть соответственно защищена от всякого рода негативных



воздействий. Но главная особенность земельных ресурсов – их потенциально высокая плодородность. Так, по разным оценкам Украина обладает от 8% до 15% мировых запасов черноземов, которые являются наиболее плодородной частью земельных ресурсов планеты Земля. Территория Украины составляет 60,3 млн. га, сельскохозяйственных угодий из них – 41,8 млн. га, в том числе пашни – 32,8 млн. га. Распаханность сельскохозяйственного земельного фонда в Украине наивысшая в мире и составляет 72%, а в некоторых областях – 88% [5, с. 318]. Все вышесказанное убеждает нас в необходимости сохранения земельных ресурсов, обеспечения их надлежащей охраны и рациональном научно обоснованном использовании.

Охрана земельных ресурсов – одна из основных внутренних функций государства. С юридической точки зрения она представляет собой систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на рациональное использование земель, предотвращение необоснованного изъятия земель сельскохозяйственного назначения для несельскохозяйственных нужд, защиту от вредного антропогенного воздействия, а также на воспроизводство и повышение плодородности почв, повышение продуктивности земель лесного фонда, обеспечение особого режима использования земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного значения [6]. Правовой охране подлежат все земли, находящиеся в пределах границы Украины. Охрана земельных ресурсов является составной частью обеспечения экологической и продовольственной безопасности Украины.

Особое место в правовой охране земельных ресурсов занимает их правовая охрана от разнообразных преступных проявлений. Как известно, преступность – это неотъемлемая составляющая любого общества (демократического и недемократического). Как точно говорится в литературе: «Преступность – феномен общественной жизни в виде неприемлемой и опасной для общества массовой, относительно устойчивой, разнородной криминальной активности части членов этого общества» [7 с. 26].

Нет иной точки зрения, нежели та, согласно которой преступность признается антисоциальным и социально-негативным проявлением общественной жизни. Поэтому одним из главных заданий современного государственного аппарата есть противодействие преступным проявлениям с целью уменьшения их уровня и смягчения их качественных показателей. Одним из способов противодействия преступности является установление уголовной ответственности за общественно опасные, виновные и противоправные деяния, которые совершаются субъектом преступления.

Проблемы охраны земельных ресурсов уголовно-правовыми средствами находились в поле зрения ученых-криминалистов еще во времена существования Советского союза. Но в условиях существовавшей исключительной государственной собственности на землю, а также на все без исключения иные природные ресурсы, научные интересы касались, прежде всего, охраны права государственной собственности на землю. Примером тому может служить единственная уголовно-правовая норма УК Украины в редакции 1961 года, предусматривающая ответственность за самовольный захват земельного участка (ст. 199). Действующим УК Украины так же предусмотрена ответственность за такое деяние – ст. 197-1. Кроме данной нормы УК Украины, в редакции 2001 года содержит и другие нормы, предусматривающие уголовную ответственность за загрязнение или порчу земель (ст. 239), незаконное завладение почвенным покровом (поверхностным слоем) земель (ст. 239-1), незаконное завладение землями водного фонда в особо крупных размерах (ст. 239-2), бесхозяйственное использование земель (ст. 254), а также некоторые смежные преступные деяния, например, нарушение правил экологической безопасности (ст. 236), неприменение мер по ликвидации последствий экологического загрязнения (ст. 237), умышленное уничтожение или повреждение территорий, охраняемых государством и объектов природно-заповедного фонда (ст. 252) и др.

Земля, являясь основным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, территориальной основой для размещения всех продуктивных сил,

а также местом жизнедеятельности человека, в тоже время выступает самостоятельным объектом – важной и доминирующей составляющей окружающей природной среды. Также земля, выполняя разнообразные функции (политическую, экономическую, социальную, экологическую и т.д.) остается объективным фактором безопасного существования людей и иных объектов различных экологических (природных) систем. От качественного и количественного состояния во многом зависит и состояние всей окружающей природной среды, как совокупности ее естественных и приобретенных под воздействием антропогенной деятельности свойств, которые должны соответствовать установленным национальным и международным экологическим, санитарно-гигиеническим нормативам, поскольку они призваны обеспечивать нормальные условия существования, развития и воспроизводства живых организмов, в том числе и жизнедеятельности человека.

Вместе с тем, земля подвергается усиленному негативному, в том числе и общественно опасному антропогенному воздействию. Среди такого воздействия особое место занимает загрязнение земель опасными для жизни и здоровья человека, а также для остальных составляющих окружающей природной среды веществами и материалами, а также их иная порча. Это связано с тем, что данное преступное деяние причиняет вред именно земле как экологической категории. Эти обстоятельства и обусловили необходимость установления уголовной ответственности за общественно опасные виновные и противоправные деяния, причиняющие вред нормальному, естественному качественному состоянию земель и в конечном итоге оказывающих негативное влияние на состояние окружающей природной среды в целом.

Также земельные ресурсы страдают от небрежного, нерационального их использования в сельскохозяйственной деятельности. И хотя в действующем УК Украины установлена ответственность за бесхозяйственное использование земель, это нисколько не снижает количество таких правонарушений. Как указывается в Рекомендациях парламентских слушаний «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних



відносин в Україні»: «недостаточно реализуется одно из главных заданий земельной реформы – рациональное использование и охрана земельных ресурсов [8]. Работы по рационализации землепользования и охране земельных ресурсов осуществляются уж очень медленно, и как результат – деградация почвенного покрова отдельных территорий достигла критического состояния. В связи с этим было предложено обеспечение на должном уровне государственного контроля за использованием и охраной земельных ресурсов; с целью сохранения и воспроизводства плодородности сельскохозяйственных угодий, а также предупреждения дальнейшей деградации земель осуществлять их мониторинг за агрохимическими показателями, загрязнением пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами, устранять последствия негативных изменений состояния земель; применять меры по изъятию из интенсивного использования деградированных, малопродуктивных и техногенно загрязненных земель сельскохозяйственного назначения, предусмотрев финансирование этих работ из государственного бюджета отдельной статьей.

Несовершенство законодательной регламентации уголовной ответственности за земельные преступления, которая осуществляется в пределах правоохранительных отношений, отсутствие специальных научных исследований данной проблемы, спорность выводов разных авторов по поводу отдельных вопросов данной тематики порождает определенные трудности при применении уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за общественно опасные, виновные и противоправные деяния, предметом которых являются земельные ресурсы. Все вышеуказанные факторы убеждают нас в том, что решение вопроса защиты земельных ресурсов методами уголовно-правовой охраны должно решаться с учетом вызовов современной жизни, а также требований правоприменительной практики. То есть, говоря проще, – принятые законодательные решения должны четко и верно воплощаться в повседневной жизни общества.

Проблема правовой охраны земельных ресурсов на сегодняшний день яв-

ляется актуальной. Это, прежде всего, объясняется ценностью земли в целом и почвенного покрова земельных участков в частности, как фундаментального элемента всей экосистемы и как элемента гражданского товарооборота. Данный тезис подтверждается нормой Основного закона (ст. 14). Земельные ресурсы имеют огромное значение для нормального существования человека, его жизни, здоровья и поэтому нарушение требований охраны земель представляет значительную опасность, которая является характерным признаком уголовно-наказуемого правонарушения.

Для того, чтобы противоправное деяние при преступлении, необходимо установить степень и характер общественной опасности этого деяния для конкретных общественных отношений. Можно ли говорить о том, что противоправные посягательства на земельные ресурсы общественно опасны? Да. И это можно подтвердить следующими примерами. Во-первых, состояние земельного фонда постоянно ухудшается. Как отмечается в Основных направлениях государственной политики Украины в отрасли охраны окружающей природной среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности, утвержденных постановлением Верховной Рады Украины 5 марта 1998 года, значительный экологический вред земельным ресурсам наносится посредством загрязнения почв выбросами промышленности (тяжелые металлы, кислотные дожди и т.п.) и использования средств химизации в аграрном секторе, а также устаревших технологий производства и оборудования, высокого уровня концентрации промышленных объектов, отсутствия надлежащих природоохранных систем, низкого уровня эксплуатации существующих природоохранных объектов, отсутствия надлежащего правового и экономического механизмов, стимулирующих развитие экологически безопасных технологий и природоохранных систем, отсутствия надлежащего контроля за охраной окружающей природной среды [9].

Во-вторых, нерациональное отношение к земельным ресурсам, которое проявляется в бесхозяйственном отношении к земле, ошибочная страте-

гия максимального вовлечения земель в сельскохозяйственную обработку, несовременная техника и технология обработки земель и производства сельскохозяйственной продукции, несоблюдение научно обоснованных систем ведения земледелия, низкий научно-технический уровень проектирования, строительства и эксплуатации мелиоративных систем, невыполнение природоохранных, комплексно-мелиоративных, противоэрозионных и иных мероприятий.

В-третьих, развитие разных форм земельной собственности и хозяйствования на земле без строгого и надежного государственного экологического и таможенного контроля за ввозом опасных отходов, отсутствие соответствующей законодательной базы влечет потребительское отношение к земельным ресурсам и соответственно создает видимость вседозволенности по отношению к ним. Неконтролируемое и необоснованное использование в сельском хозяйстве минеральных удобрений, пестицидов и других химических препаратов вместе с промышленным и радиационным загрязнением еще больше осложняет экологическую ситуацию в Украине, снижает восстановительную способность биосферы и экологическую устойчивость агроландшафтов [9].

В-четвертых, несовершенство норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность за нарушение требований земельного и экологического законодательства. В том числе – и норм, предусматривающих ответственность за нарушение правил сбора, хранения, транспортировки, а также использования промышленных и иных отходов.

От качественного и количественного состояния земельных ресурсов во многом зависит состояние всей окружающей природной среды, состояние и качество жизни человека, а также инвестиционная привлекательность государства на международной арене. Поэтому своевременным и актуальным является Указ Президента Украины от 12 февраля 2007 г. (в редакции от 8 июня 2013 г.), в котором он назвал обеспечение безопасных условий жизнедеятельности населения, защиты и восстановления окружающей среды; усиление конкуренции за доступ к



природным ресурсам, растущий дефицит сырьевых ресурсов; чрезмерную антропогенную нагрузку на окружающую среду, приводящую к увеличению выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, и как следствие – глобальные изменения климата, рост дефицита продовольствия, питьевой воды, опасные техногенные аварии, пандемии, угрожающих населению в качестве причин, влияющих на нормальное существование человека, общества и государства в целом. Существующие вызовы и угрозы в сфере охраны и использования земельных ресурсов, а именно: изношенность основных фондов, в том числе объектов повышенной опасности, коммунальной инфраструктуры населенных пунктов, очистных сооружений предприятий; чрезмерное антропогенное воздействие на территорию Украины и техногенная перегруженность; недостаточно рациональное использование природных ресурсов, радиоактивное, химическое и биологическое загрязнение окружающей среды, наличие проблемы трансграничных загрязнений; образование значительных объемов отходов производства и потребления, недостаточно эффективный уровень их вторичного использования, переработки и утилизации; недостаточный контроль за ввозом в Украину экологически опасных технологий и материалов, возбудителей болезней, использованием генетически модифицированных организмов. В том числе фактором, негативно влияющим на ситуацию с состоянием земельных ресурсов, является несоответствие правоохранительной системы Украины задачам действенной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина [10].

Выводы. В современных условиях, когда значительная часть земельных ресурсов вовлекается в рыночный товарооборот, и в значительной мере усиливается степень воздействия на них со стороны человеческой деятельности, целесообразность установления уголовной ответственности за деяния, повлекшие ухудшение качественно-количественного состояния земель, на сегодняшний день представляется актуальной. Действующее уголовное законодательство не охватывает всего круга возможных преступлений в сфере охраны, рационального использования и воспроиз-

водства земельных ресурсов. Также существующие уголовно-правовые нормы, предусматривающие ответственность за некоторые земельные правонарушения, имеют несовершенные санкции, что создает впечатление о «несерьезности» этих преступлений. Поэтому для более эффективной охраны земельных ресурсов от преступных посягательств необходимо постоянное усовершенствование законодателем норм национального уголовного законодательства в данной сфере общественных отношений.

Список используемой литературы:

1. Оборотов Ю. Верховенство права як шлях до правової гармонії в Україні / Ю. Оборотов // Вісник Національної академії Прокуратури України. – 2008. - № 4. – С. 5-11.
2. Вівчаренко О.А. Правова охорона земель України: Автореф. дис. ... доктора юридичних наук: спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О. А. Вівчаренко. – Київ, 2013. – 36 с.
3. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 18 липня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991 р. - № 41. – Ст. 546.
4. Екологічне право України: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А. П. Гетьмана та М.В. Шульги. – Х.: Право, 2009. – 328 с.
5. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
6. Про охорону земель: закон України від 19 липня 2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003 р. - № 39. – Ст. 349.
7. Правова система України: історія, стан та перспективи: У 5-ти т. Т. 5: Кримінально-правові науки. Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю в Україні / За заг. ред. В. В. Сташиса. – Х.: Право, 2008. – 840 с.
8. Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 2005 р. №

2897-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 494.

9. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: закон України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998 р. - № 38. – Ст. 248.

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»: Указ Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14823.html>.