

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ОТЧУЖДЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ ДОРЕВОЛЮЦИОННОГО ПЕРИОДА Суетнов Е.П.

В статье рассматриваются отдельные вопросы принудительного отчуждения земельных участков и размещенных на них объектов недвижимого имущества для государственной или общественной пользы в законодательстве и правовой доктрине дореволюционного периода.

Ключевые слова: принудительное отчуждение земельных участков, принудительное отчуждение недвижимого имущества, экспроприация, общественные потребности, общественная необходимость.

COMPULSORY ACQUISITION OF PLOTS OF LAND IN LEGISLATION AND LAW DOCTRINE OF THE PRE-REVOLUTIONARY PERIOD Suetnov E.P.

This article is about some questions of compulsory acquisition of plots of land and real estate objects placed on them for state or social benefit in legislation and law doctrine of the pre-revolutionary period.

Key words: compulsory acquisition of plots of land, compulsory acquisition of real estate, expropriation, social needs, social necessity.

Надійшла до редакції 18.06. 2010 р.

УДК 349.4

В.В. Сидоренко, здобувач
при кафедрі екологічного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

САМОВІЛЬНЕ ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Проблематика самовільного зайняття земельних ділянок у цілому отримала достатнє висвітлення в сучасній юридичній літературі [Див.: 4; 6; 7; 9; 10; 13]. Разом із тим зазначимо, що в наукових дослідженнях бракує дослідження питань, пов'язаних з історико-правовим аналізом цього явища та його правових наслідків.

Земля, як природний ресурс, основний засіб виробництва в сільському й лісовому господарстві, ще за радянської доби завжди була одним із життєвоважливих об'єктів протиправних посягань і знаходилася під контролем держави, що включав також охорону від самовільного зайняття земельних

ділянок. Так, ще в 1917 р., на початку українського державотворення, коли III Універсалом було скасовано право приватної власності на землі нетрудових господарств і визнано їх загальнонародною власністю, Центральна Рада УНР, роз'яснюючи зміст цього правового акта, заборонила свавільне захоплення земель та іншої власності. Особам, які вчиняли такі дії, загрожувало притягнення до кримінальної відповідальності [12, с. 212-215]. В умовах, коли виключна державна власність на землю й соціалістична система землекористування склали основу земельного ладу, охорона права державної власності на землю від її самовільного зайняття становила один з важливих напрямків діяльності уповноважених органів державної влади.

При порушенні законів про націоналізацію землі (в тому числі і шляхом самовільного зайняття земельних ділянок) радянське законодавство передбачало настання для винних осіб негативних правових наслідків [11, ст. 235].

Так, постановою РНК УРСР від 26 вересня 1940 р., № 1440 «Про боротьбу із самовільною забудовою земельних ділянок у містах і селищах міського типу» [5; 1940. – № 25. – Ст. 181] заборонялося самовільно займати

земельні ділянки як для будівництва, так і для інших потреб. До громадян і службових осіб, які порушували цей припис, застосовувалися заходи адміністративної відповідальності, якщо відповідні порушення не тягли за собою відповідальності кримінальної.

У подальшому чергова постанова Ради Міністрів УРСР від 14 січня 1956 р., № 63 «Про незадовільний стан боротьби із самовільним будівництвом індивідуальних житлових будинків у містах і селищах міського типу УРСР» [5; 1956. – № 1-2. – Ст. 6] зобов'язувала громадян, які збудували будівлі на самовільно захоплених земельних ділянках, і тих, які самовільно захопили землю понад відведені їм норми, сплачувати прибутковий податок за доходи від сільськогосподарства, податок з будівель і земельну ренту. При цьому підкреслювалося, що сплата названих платежів не створює для громадян, які самовільно захопили земельні ділянки, будь-яких прав на подальше користування ними й відшкодування витрат на випадок знесення будинків, збудованих на цих землях.

Кримінальним кодексом УРСР (1960 р.) була встановлена кримінальна відповідальність за самовільне захоплення землі (ст. 199). Цивільний кодекс УРСР

(1963 р.) закріплював обов'язок особи відшкодувати заподіяну шкоду, в тому числі й цивільно-правовим деліктом, наприклад, при самовільному зайнятті земельної ділянки.

Земельний кодекс УРСР 1970 р. (ст. 170) [3; 1970. – № 29. – Ст. 205] передбачав за самовільне зайняття земельної ділянки кримінальну або адміністративну відповідальність службових осіб і громадян. Окрім того, особи, які вчиняли це правопорушення, мали відшкодувати заподіяну ними шкоду. Але наведена стаття за своїм характером була відсильною й вимагала встановлення конкретного виду відповідальності спеціальним законом. Так, тривалий час за вчинення самовільного зайняття земельних ділянок застосовувалася лише кримінальна відповідальність. Адміністративна ж відповідальність за самовільне зайняття земельних ділянок була встановлена значно пізніше. [3; 1993. – № 15. – Ст. 131].

Зазначимо, що охорона права виключної державної власності на землю здійснювалася не тільки земельно-правовими нормами, а й адміністративними, цивільними, кримінально-правовими та ін. Наприклад, Примірний статут колгоспу (1969 р.) передбачав, що у випадку самовільного збільшення

розмірів присадибних ділянок їх лишки проти встановлених норм вилучає правління з передачею колгоспу вирощеного на них урожаю без повернення затрат, понесених за час незаконного користування (п. 42).

Із прийняттям у 1968 р. Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік [2; 1968. – № 51. – Ст. 485] самовільне зайняття земельних ділянок, як самостійне земельне правопорушення, отримало закріплення на союзному рівні. Зокрема, ст. 50 цього кодифікованого акта передбачала, що особи, винні в самовільному зайнятті земельних ділянок, несуть кримінальну або адміністративну відповідальність у порядку, встановленому законодавством Союзу РСР і союзних республік. У цій статті було також закріплено, що самовільно зайняті земельні ділянки повертаються за їх належністю без відшкодування затрат, понесених за період незаконного користування.

Наведені положення Основ земельного законодавства були фактично продубльовані в ЗК УРСР 1970 р. У його ст. 171 «Повернення самовільно зайнятої землі» лише додатково зазначалося, що приведення земельних ділянок у придатний для користування стан провадиться підприємствами, організаціями,

установами і громадянами, які самовільно зайняли земельні ділянки, або за їх рахунок.

Правила, що стосувалися негативних наслідків цього правопорушення, були передбачені також і в Основах законодавства про землю СРСР та союзних республік 1990 р. [1; ст. 129], які, щоправда, у зв'язку з розпадом СРСР діяли нетривалий час.

Після проголошення незалежності України розпочався процес національного відродження й розбудови української державності. Саме цими обставинами була зумовлена потреба створення власної української правової системи. Її невід'ємним елементом став новий ЗК Української РСР, прийнятий 18 грудня 1990 р. [3; 1991. – № 10. – Ст. 98]. Скасування Законом України від 30 січня 1992 р. «Про форми власності на землю» [3; 1992. – № 18. – Ст. 225] монополії державної власності на землю й закріплення поряд з нею приватної й колективної форм такої власності означало, що правові наслідки самовільного зайняття земельних ділянок мали стосуватися охорони не тільки державної, а й інших форм права власності на землю (приватної й колективної).

Оновлений ЗК України, який було введено в дію 13 березня 1992 р., підтвердив названі вище форми власності на землю й за-

лишив правові приписи, які стосувалися наслідків самовільного зайняття земельних ділянок.

Із прийняттям Закону України від 3 лютого 1993 р. «Про внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення» у ст. 199 КК встановлювалася кримінальна відповідальність за 2 самостійні злочини – самовільне зайняття земельної ділянки й самовільне будівництво. Цим Законом КУАП України, як вже говорилося, було доповнено ст. 531 під назвою «Самовільне зайняття земельної ділянки».

Незважаючи на те, що в новому ЗК України вказувалося на можливість притягнення осіб, винних у вчиненні самовільного зайняття земельних ділянок, до кримінальної відповідальності, КК України 2001 р. не передбачав такого складу злочину [3; 2001. – № 25-26. – Ст. 131].

Закон України від 19 червня 2003 р. «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [3; 2003. – № 39. – Ст. 350] проблему нормативного визначення категорії «самовільне зайняття земельної ділянки» певним чином вирішив. Так, згідно зі ст. 1 цього Закону самовільним зайняттям земельної ділянки вважалися будь-які дії особи, які свідчили про (а) фактичне використання не наданої їй зе-

мельної ділянки чи (б) намір використовувати земельну ділянку до встановлення її меж у натурі (на місцевості), до одержання документа, що посвідчує право на неї, та до його державної реєстрації.

Разом із тим недосконалість наведеної в Законі дефініції була очевидною. Вона залишала без відповіді низку важливих питань, зокрема: (а) які дії свідчили про намір використовувати земельну ділянку; (б) як реально виявити такий намір; (в) чи був він таким небезпечним, що міг викликати настання адміністративної чи кримінальної відповідальності, та ін.

З огляду на наведені законодавчі положення сутність самовільного зайняття земельних ділянок інколи вбачалась у зайнятті й експлуатації фізичною чи юридичною особою чужої земельної ділянки без оформленого у встановленому порядку права власності чи іншого права на землю. Інакше кажучи, таке використання здійснювалося без законних на те підстав. Викладене розуміння самовільного зайняття земельних ділянок хоча формально і ґрунтувалося на вимогах чинного земельного законодавства, але було досить широким. Воно дозволяло визнавати самовільним зайняттям земельних ділянок навіть випадки використання земельної ділянки при недотриманні особою

окремих умов (установлення меж земельної ділянки в натурі; одержання документа, який посвідчує право на земельну ділянку, та ін.).

Разом із тим представники земельно-правової науки підкреслювали, що не будь-яке заволодіння земельною ділянкою без належним чином оформленого й зареєстрованого документа може розглядатись як самовільне зайняття земельних ділянок, наголошуючи при цьому, що в це поняття в зазначеному Законі України було вкладено надто широкий зміст [Див.: 6; 13].

Суперечність і недосконалість формулювання розглядуваного земельного правопорушення справедливо критикувалося в земельно-правовій літературі [7; с. 59-65]. У подальшому нормативне тлумачення категорії «самовільне зайняття земельної ділянки» зазнало суттєвих змін.

Законом України від 11 січня 2007 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за самовільне зайняття земельної ділянки» [3; 2007. – № 13. – Ст. 131] КК України було доповнено ст. 1971 «Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво». У ній ідеться про 2 самостійні (хоча й пов'язані між собою) злочини: (а) самовільне зайняття зе-

мельної ділянки, яким завдано значної шкоди її законному володільцю або власнику, і (б) самовільне зведення будинку або споруди на самовільно зайнятій земельній ділянці. Кваліфікуючі ознаки цих обох злочинів передбачені відповідно в частинах 2 і 4 зазначеної статті.

Негативні правові наслідки самовільного зайняття земельних ділянок в умовах незалежності України встановлювались і Земельними кодексами. Так, ЗК УРСР 1990 р., зберігаючи правонаступництво, передбачав у ст. 115 за самовільне зайняття земельних ділянок цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством УРСР. Стаття 116 цього Кодексу поряд з відомими раніше положеннями, які стосувалися повернення самовільно зайнятих земельних ділянок, закріплювала новелу щодо такого повернення, яке має здійснюватися за рішенням суду чи арбітражу.

Наведені законодавчі приписи були збережені й у ЗК України в редакції Закону України від 13.03.1992 р. Зокрема, ст. 116 цього Кодексу передбачала повернення самовільно зайнятих земельних ділянок за рішенням суду або арбітражного суду.

Нарешті, чинний ЗК України 2001 р. у ст. 212 закріпив положення щодо самовільно зайня-

тих земельних ділянок, які «підлягають поверненню власникам землі або землекористувачам» (замість повернення самовільно зайнятих земельних ділянок за їх належністю, як це передбачалося раніше чинним Земельним кодексом 1992 р.).

Частиною 2 ст. 212 чинного ЗК України теж встановлено, що повернення земельних ділянок у придатний для використання стан, включаючи знесення будинків, будівель і споруд, здійснюється за рахунок громадян або юридичних осіб, які самовільно зайняли ці ділянки. Зазначимо, що раніше діюче земельне законодавство допускало приведення земельних ділянок у придатний для використання стан самими суб'єктами — правопорушниками, тобто підприємствами, установами, організаціями чи громадянами, які самовільно зайняли земельні ділянки.

Нарешті, частина 3 ст. 212 ЗК України закріплює загальну формулу про те, що повернення самовільно зайнятих земельних ділянок провадиться за рішенням суду.

Отже, самовільне зайняття земельної ділянки та правові наслідки його вчинення протягом тривалого часу зазнавали змін, постійно вдосконалюючись. Найсамкінець слід зазначити, що нормативне визначення само-

вільного зайняття земельної ділянки в ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (в редакції від 15 квітня 2008 р.) теж потребує всебічної уваги дослідників.

Список літератури: 1. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 10. 2. Відомості Верховної Ради СРСР. 3. Відомості Верховної Ради УРСР (України). 4. Дудоров О.О., Мельник М.І. Кримінально-правова характеристика самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва // Вісн. Верхов. Суду України. – 2007. – № 12. – С. 29-36. 5. ЗП УРСР. 6. Кулинич П.Ф. Протидія самовільному зайняттю землі – дійсна й надумана // Юрид. вісн. України. – 2006. – № 37. – С. 1, 6-7. 7. Лугина О.В. Проблеми нормативного визначення терміна «самовільне зайняття земельних ділянок // Земельне право України. – 2007. – № 3. – С. 59-65. 8. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За заг. ред. В.В. Медведчука. – К.: Юрінком Інтер. – 2004. – 656 с. 9. Нечипоренко О.М. Земельні правопорушення: стан та основні тенденції (інформація з практики Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель) // Земельне право України. – 2007. – № 2. – С. 43-50. 10. Носік В.В. Самовільне зайняття земельних ділянок: теорія і практика // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 47-58. 11. СП СССР. – 1939. – № 34. 12. Українське державотворення: Невитребуваний потенціал: Словник-довідник / Авт. кол. Мироненко О.М. – К.: Либідь, 1997. – 560 с. 13. Шульга М. Самовільне зайняття земельної ділянки // Юрид. вісн. України. – 2004. – № 32. – С. 9.

САМОВІЛЬНОЕ ЗАНЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Сидоренко В.В.

Статья посвящена историко-правовому исследованию вопросов, связанных с регламентацией отношений, возникающих при совершении самовольного занятия земельных участков. В ней последовательно анализируются предусмотренные законом отрицательные правовое последствия при совершении данного правонарушения. В историческом аспекте рассматривается закрепленное законом определение самовольного занятия земельных участков.

Ключевые слова: самовольное занятие земельных участков, ответственность за самовольное занятие земельных участков, возвращение самовольно занятых земельных участков.

UNAUTHORIZED SEIZURE OF PLOTS OF LAND: THE HISTORICAL LEGAL ASPECT

Sidorenko V. V.

The article is devoted to the historical-legal research of questions dealing with the regulation which appear while seizing unauthorized of plots of land. Envisaged by the law negative legal consequences while commitment of such an infringement of law are analyzed in consecutive order. The notion of unauthorized seizure of plots of land stipulated by the law is considered in the historical aspect.

Key words: unauthorized seizure of plots of land, liability for unauthorized of plots of land, returning of unauthorized seized plots of land.

Надійшла до редакції 29.09.2010 р.