
М. В. Шульга, доктор юридичних наук, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Правові проблеми самовільного зайняття земельних ділянок

Одним з найбільш поширених порушень земельного законодавства, за які ст. 211 Земельного кодексу України передбачено відповідальність, є самовільне зайняття земельних ділянок. Воно посягає на суб'єктивні права та законні інтереси в першу чергу власника земельної ділянки (фізичної чи юридичної особи або ж держави чи територіальної громади в особі їх відповідних органів).

Питання, які стосуються характеру самовільного зайняття земельної ділянки та правових наслідків вчинення цього правопорушення, як свідчить практика, в сучасних умовах набувають актуальності та залишаються мало дослідженими.

Наукова новизна статті полягає в тому, що в ній вперше після введення в дію Земельного кодексу України всебічно аналізується характер та сутність такого специфічного земельного правопорушення, яким є самовільне зайняття земельної ділянки.

Метою цієї статті є обґрунтування специфічних ознак, притаманних цьому правопорушенню, та спроба дати його повне визначення.

© Шульга М. В., 2004

Практична значущість дослідження полягає в тому, що отримані результати можуть бути використані в діяльності природоохоронних та правоохоронних органів. Інформація, яка міститься в статті, може бути корисною для всіх, кого цікавлять проблеми здійснення земельної реформи в сучасний період.

Характерною рисою самовільного зайняття земельної ділянки є те, що воно завжди спрямоване і безпосередньо пов'язане з порушенням належних власнику земельної ділянки правомочностей. Йдеться, зокрема, про порушення права розпорядження земельною ділянкою, яке може бути реалізоване лише власником земельної ділянки.

Загальноновизнаним у правовій літературі є положення про те, що право розпорядження землею — це основна правомочність, яка в повному обсязі може належати лише власнику і не може бути повністю передана іншій особі без зміни самого суб'єкта права власності. Володіти та користуватися земельною ділянкою може і не власник, наприклад, орендар земельної ділянки. У той же час слід зазначити, що право розпорядження може належати і власнику земельної ділянки, який не володіє нею.

Право розпорядження земельною ділянкою — це право власника визначати юридичну долю цієї земельної ділянки. Воно включає такі дії власника, як надання земельної ділянки в користування та вилучення її, відчуження земельної ділянки на підставі цивільно-правових угод, встановлення та зміна цільового призначення земельної ділянки та деякі інші.

При самовільному зайнятті земельної ділянки порушник або привласнює собі правомочність щодо розпорядження чужою земельною ділянкою, або створює перешкоди власнику щодо розпорядження цією земельною ділянкою.

Особливість зазначених порушень полягає в тому, що вони завжди являють собою порушення суб'єктивного права, належного тільки власнику — права розпорядження земельною ділянкою. Практично неможливо порушити право володіння земельною ділянкою без порушення права розпорядження нею. Разом з тим, при самовільному зайнятті не виключається можливість порушення і права користування землею,

коли йдеться, скажімо, про земельну ділянку, яка перебуває в приватній власності, але використовується на умовах оренди орендарем.

Самовільне зайняття земельної ділянки нерозривно пов'язане з самовільним користуванням нею. Самовільно можуть використовуватися земельні ділянки, які не перебувають чи знаходяться у чиемусь користуванні. У другому випадку порушуються права не тільки власника, а й землекористувача, який використовує земельну ділянку на законних підставах.

У літературі сутність самовільного зайняття земельної ділянки вбачається в самовільному зайнятті особою чужої земельної ділянки і використанні її без наявності законних підстав, тобто за відсутності оформленого у встановленому порядку права власності або іншого передбаченого законодавством права на землю¹.

Іноді самовільним зайняттям земельної ділянки вважають таке заволодіння нею, яке не спирається на закон і відбувається з порушенням визначеного порядку надання земельних ділянок, що здійснюється без відведення землі в натурі й одержання документа, котрий посвідчує право на землю. Одним із способів самовільного зайняття вважається самовільне захоплення землі, тобто заволодіння ділянкою без дозволу органів, уповноважених виносити рішення про надання земельних ділянок у користування².

Як бачимо, наведені визначення самовільного зайняття земельної ділянки зорієнтовані головним чином на такі порушення, які стосуються перш за все земель, котрі належать державі. Між тим слід мати на увазі, що нині законодавче закріплення отримали також приватна і комунальна власність на землю. З врахуванням того, що згідно з законом всі форми права власності на землю рівноправні, приватна та комуналь-

¹ Див.: *Погрібний С. О.* Юридична відповідальність за порушення земельного законодавства // *Земельне право України: Підручник / За ред. Погрібною О. О., Каракаша І. І.* – К.: Істина, 2003. – С. 424.

² Див.: *Шемшученко Ю. С.* Відповідальність за порушення земельного законодавства // *Земельний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. В. І. Семчика.* – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 646.

на власність на землю повинні захищатися так само, як і державна власність.

Визначення поняття самовільного зайняття земельної ділянки подається в Законі України від 19 червня 2003 р. «Про державний контроль за використанням та охороною земель»¹. Згідно з цим законом самовільне зайняття земельних ділянок — це будь-які дії особи, які свідчать про фактичне використання не наданої їй земельної ділянки чи 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.

Аналіз наведеного визначення такого правопорушення, яке фактично включає два відносно самостійні аспекти, дозволяє зробити певні припущення та висновки.

По-перше, йдеться про фактичне використання порушником не наданої йому земельної ділянки. Мається на увазі чужа земельна ділянка як об'єкт використання, яка у встановленому порядку не надана в користування чи не передана у власність і в особі немає ніяких законних підстав для її експлуатації.

По-друге, суб'єктом самовільного зайняття земельної ділянки може виступати будь-яка фізична чи юридична особа, що здійснює фактичне використання, тобто безпосередню експлуатацію цієї ділянки з метою вилучення її корисних властивостей і задоволення своїх інтересів.

По-третє, закон не виключає будь-які дії особи, що свідчать про фактичне використання земельної ділянки. Перелік цих дій не є обмеженим, але за своїм характером вони повинні бути активними. Самовільне зайняття земельної ділянки завжди є навмисним порушенням закону, воно не може бути результатом бездіяльності. Здійснення вказаних дій повинно свідчити про вилучення корисних властивостей із конкретної земельної ділянки і задовольняти будь-які інтереси незаконного фактичного користувача.

По-четверте, самовільне зайняття земельної ділянки закон пов'язує з її фактичним використанням. Якщо ж бути логічно послідовним, то можна стверджувати, що сам факт

¹ Офіційний вісник України. — 2003. — № 29. — Ст. 1432.

незаконного заволодіння особою земельною ділянкою, яка у встановленому порядку не надана в користування чи не передана у власність, не може вважатися самовільним зайняттям земельної ділянки. Незаконне заволодіння земельною ділянкою ще не свідчить про її фактичне використання. Видається, що це вузьке розуміння самовільного зайняття земельної ділянки.

Між тим треба мати на увазі, що самовільне фактичне заволодіння земельною ділянкою створює серйозну загрозу не тільки правам власника землі, а й правам інших зацікавлених осіб. Тому воно повинно включатися в поняття самовільного зайняття земельної ділянки.

У літературі слушно наголошувалося, що для самовільного використання природного об'єкта не обов'язково, щоб мала місце безпосередня його експлуатація. Достатньо, щоб природним об'єктом незаконно заволоділи, наприклад, встановили огорожу. На думку Ю. О. Вовка, незаконне заволодіння є визначальним моментом для характеристики самовільного використання природного об'єкта. Якщо такого заволодіння не було, то немає і підстав говорити про самовільне використання природного об'єкта¹.

Відносно самостійним різновидом самовільного зайняття земельної ділянки закон вважає також будь-які дії особи, які свідчать про 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.

У цьому разі йдеться про самовільне використання земельної ділянки потенційним носієм земельних прав щодо конкретної земельної ділянки. При цьому треба враховувати таке. Звичайно, самовільне використання земельної ділянки являє собою порушення встановленого порядку передачі земельної ділянки у власність або надання її в користування. Але справа в тому, що цей порядок включає кілька відносно самостійних стадій виникнення земельних прав: права власності на земельну ділянку або права землекористування.

¹ Див.: Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. — Х.: Вища школа, 1986. — С. 65.

У межах цих стадій уповноважений орган виносить рішення про передачу земельної ділянки у власність або надання її в користування, відводиться земельна ділянка в натурі (на місцевості), видається документ, який посвідчує виникнення земельних прав та підлягає державній реєстрації.

У разі ж виникнення права власності на земельну ділянку в результаті придбання її, наприклад, на підставі цивільно-правової угоди, ця угода підлягає нотаріальному посвідченню і є в подальшому підставою для видачі державного акта на право власності на земельну ділянку та його державної реєстрації.

Наявність лише рішення компетентного органу про передачу земельної ділянки у власність чи надання її в користування або укладення цивільно-правової угоди про придбання права власності на земельну ділянку ще не створює права користування чи права власності. Це лише обов'язкова умова для потенційного виникнення такого права. Безпосередня експлуатація земельної ділянки допустима тільки після фактичної передачі її у відання законного власника чи землекористувача, одержання відповідного документа та його державної реєстрації.

Винесення відповідного рішення і передача земельної ділянки у власність або надання її в користування — два органічно пов'язаних між собою моменти, які означають реалізацію належного власнику права розпоряджатися землею. Дещо іншими за характером є дії щодо оформлення документів, які посвідчують право, котре виникає, та їх державної реєстрації. Ці дії не мають безпосереднього відношення до права розпорядження землею з боку її власника. Так, наприклад, у разі відчуження приватним власником земельної ділянки на підставі договору купівлі-продажу він реалізує належне йому право розпорядження цією ділянкою. Реалізація права власності завершується в цьому випадку після підписання ним договору. Видачу ж документа, що посвідчує право власності на земельну ділянку (державного акта на право приватної власності) та його державну реєстрацію, здійснюють інші суб'єкти, які не є власниками цієї ділянки.

У зв'язку з цим у літературі зроблено обґрунтований висновок, що з принципової точки зору не можна визнавати са-

мовільним використання земельної ділянки тільки на тій підставі, що немає відповідних документів, які посвідчують право, чи вони не оформлені належним чином¹.

Фактично при здійсненні безпосередньої експлуатації земельної ділянки до одержання документа, що посвідчує право на неї, та його державної реєстрації має місце самостійне земельне правопорушення. Воно не пов'язане ані з привласненням правомочностей компетентного органу чи самого власника щодо розпорядження конкретною земельною ділянкою, ані з самовільним заволодінням нею. Ознаки та характер цього правопорушення потребують спеціального дослідження.

Самостійні види правопорушень вчиняються і в тих випадках, коли право власності чи користування земельною ділянкою надається некомпетентним органом у розмірах, що не перевищують встановлені норми, особам, яким це законом не дозволено, тощо.

Відповідальність тут повинна наступати не за самовільне зайняття земельної ділянки, а за незаконне надання її в користування або передачу у власність і за порушення самого порядку такого надання (передачі).

Якщо землекористувач або новий власник земельної ділянки не знав і не повинен був знати про неправомірність дій відповідних органів і посадових осіб, то він взагалі не може притягуватися до відповідальності. В іншому ж разі він повинен розглядатися як співучасник неправомірних дій.

У наведених прикладах взагалі немає порушень прав власника землі, через те що належне йому право розпорядження земельною ділянкою ніким не привласнюється, воно лише неправильно або неналежним чином здійснюється ним самим, його ж органами чи за його дорученням іншими суб'єктами.

При аналізі поняття самовільного зайняття земельної ділянки, яке закріплене в законі, звертає на себе увагу ще одна обставина. Згідно з законом для визнання будь-яких дій особи самовільним зайняттям земельної ділянки достатньо, щоб

¹ Див.: *Вовк Ю. А.* Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть. — С. 65.

ці дії свідчили про 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. Видається, що намір використовувати земельну ділянку — це поняття оціночне. У будь-якому разі уповноважений орган, який, наприклад, здійснює контроль за використанням та охороною земель, повинен враховувати всі фактичні обставини. Цей намір має бути якимось чином уже матеріалізованим. Про намір самовільно використовувати земельну ділянку можуть свідчити дії, спрямовані на незаконне заволодіння земельною ділянкою (скажімо, її огороження та ін.).

Наприкінці слід наголосити, що для самовільного зайняття земельної ділянки специфічними ознаками є особиста зацікавленість суб'єкта правопорушення в отриманні певних благ матеріального чи іншого характеру, корисливий мотив та ін.

У зв'язку з цим не можна вважати правопорушниками осіб, які з власної ініціативи здійснюють благоустрій, наприклад, прибудинкової території шляхом висадження квітів та зелених насаджень, не претендуючи на якусь вигоду.

Земельний кодекс України (статті 211, 212), встановлюючи ряд негативних правових наслідків, пов'язаних із самовільним зайняттям земельних ділянок, передбачає набуття права на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність) (ст. 119).

У правозастосовній практиці, з одного боку, виникає питання щодо співвідношення набувальної давності із самовільним зайняттям земельної ділянки. Згідно зі ст. 119 громадяни, які добросовісно, відкрито і безперервно користуються земельною ділянкою протягом 15 років, але не мають документів, які б свідчили про наявність у них прав на цю земельну ділянку, можуть звернутися до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу її у власність або надання в користування. Якщо виходити із змісту визначення самовільного зайняття земельної ділянки, яке закріплене в Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», то відсутність документів, які б свідчили про наявність у особи прав

на земельну ділянку, була б достатньою підставою для визнання фактичного використання земельної ділянки незаконним.

З другого боку, можна дійти висновку, що не будь-яке фактичне використання земельної ділянки слід вважати самовільним. Йдеться про добросовісне, відкрите і безперервне фактичне користування земельною ділянкою протягом 15 років. Виникає питання, які наслідки тягне за собою фактичне використання земельної ділянки до досягнення 15 років? Оскільки право на набувальну давність виникає у громадянина лише після 15 років фактичного користування земельною ділянкою, то чи матиме місце самовільне зайняття земельної ділянки в разі, коли такий громадянин не реалізував право на набувальну давність. Ці та інші практично значущі питання повинні бути предметом подальших самостійних досліджень.

Ф. Д. Фіночко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії імені
Ярослава Мудрого

Юридична природа протоколу про адміністративне правопорушення

У широкому розумінні протокол застосовується в різних галузях людської діяльності як фіксатор послідовного викладу проведення зборів, засідань, з'їздів, наукових конференцій тощо. Він вживається як вид навчальної документації, яка відображає роботу екзаменаційних комісій, роботу кафедр у навчальних закладах. Але якщо йдеться про акти, складені посадовою особою про прийняті нею дії та встановлені нею факти, наприклад, про адміністративні правопорушення в галузі охорони праці та здоров'я населення, або правопорушень громадського порядку, то тут протокол про адміністративне правопорушення має зовсім іншу природу. У цьому розумінні «протокол» складається, коли йдеться про адміністративне правопорушення в різних галузях управління, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі — КпАП України), а саме главами 5–15 (Розділ II, Особлива частина — матеріальне право), а також Розділом IV (Проведення в справах про адміністративні правопорушення — процесуальне право).