

УДК: 349.6

В.В. СИДОРЕНКО,
здобувач кафедри земельного та аграрного права,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ВІДМЕЖУВАННЯ САМОВІЛЬНОГО ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ВІД ІНШИХ ПОРУШЕНЬ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячена питанням розмежування самовільного зайняття земельної ділянки як земельного правопорушення від нецільового, нераціонального використання земель, інших видів правопорушень у сфері використання та охорони земель, передбачених законодавством.

Ключові слова: самовільне використання земельної ділянки, земельне правопорушення, колізії земельного законодавства, земельно-правова санкція.

Перелік порушень земельного законодавства, за вчинення яких передбачена юридична відповідальність, закріплений ст. 211 Земельного кодексу України (далі – ЗК України). Ці порушення – різні за характером і спрямованістю, кожному з них притаманна певна специфіка. Притягнення до відповідальності за кожне окреме правопорушення характеризується певними особливостями й специфічними правовими наслідками. Разом із тим існують і порушення земельного законодавства, яким притаманні не лише відмінні, а й тотожні риси. Це зумовлює складнощі та утруднення у практиці правозастосування та проблеми щодо відмежування схожих між собою порушень земельного законодавства. Йдеться, зокрема, про самовільне зайняття земельних ділянок та порушення строків повернення тимчасово займаних земель.

За радянських часів самовільне захоплення земельних ділянок мало локальний характер. Воно полягало у фактичному використанні незначних за розмірами «надлишків», які межували з основною земельною ділянкою. В сучасних умовах цей процес набув значного поширення та неконтрольованого з боку держави розмаху. Значною мірою це обумовлено недосконалістю та колізійністю відповідного законодавства.

Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» в редакції від 19.06.2003 р. [1] поняття самовільного зайняття земельної ділянки визначали юридичні факти фактичного використання цієї ділянки до: а) встановлення її меж у натурі (на місцевості); б) одержання документа, що посвідчує право на неї; в) державної реєстрації такого документа. Наведений порядок повністю відповідав змісту чинної на той час ст. 125 ЗК України [2], згідно з якою особі заборонялось приступати до використання земельної ділянки до вставлення її меж у натурі (на місцевості), одержання документа, що посвідчує право на неї, та державної реєстрації.

Сьогодні ознаки самовільного зайняття земельних ділянок змінено. Воно визначається в ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (в ред. Закону України від 15.04.2008 р.) [1] як будь-які дії, що свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними.

Отже, дії щодо фактичного використання конкретної земельної ділянки, які відповідно до закону є правомірними, не виступають юридичним фактом самовільного зайняття цієї ділянки. На жаль, законодавець не наводить навіть приблизного переліку таких правомірних дій. Це, з одного боку, створює ситуацію невизначеності, а з іншого – надає досить широкі можливості для тлумачення відповідних дій.

Уявляється, що до складу правомірних дій, які не можуть вважатися самовільним зайняттям земельної ділянки, можна віднести, наприклад, дії громадян, які добросовісно, відкрито і безперервно користуються земельною ділянкою впродовж 15 років, але не мають документів, які б свідчили про наявність у них прав на цю земельну ділянку. В даному випадку йдеться про дії, які передують набуттю права на земельну ділянку за давністю користування на підставі ст. 119 ЗК України [2].

У листі Державного комітету України із земельних ресурсів від 11.11.2008 р. № 14-17-4/1291 «Щодо застосування терміна «самовільне зайняття земельної ділянки» [4], в якому тлумачиться зміст даної норми закону, акцентується увага на тому, що у наведеному в законі визначенні йдеться лише про рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування саме про передачу земельної ділянки у власність або надання її в користування (оренду). Отже тут має місце обмежувальний перелік рішень уповноважених органів, які стосуються долі земельних ділянок. Таким чином, якщо використання земельної ділянки здійснюється за наявності будь-яких інших рішень названих органів (скажімо, про надання зацікавленій особі дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки або ж про погодження місця розташування майбутнього об'єкта та ін.), то такі дії винних осіб мають розглядатись та розцінюватись в якості самовільного зайняття земельної ділянки.

Серед порушень земельного законодавства, які включені до переліку ст. 211 ЗК України [2], самостійне місце займає порушення строків повернення тимчасово займаних земель (п. «д» ч. 1 ст. 211). Це порушення ззовні схоже із самовільним зайняттям земельної ділянки. Водночас воно характеризується такими рисами, які дозволяють відмежувати його від самовільного зайняття земельних ділянок.

Аналіз правових приписів, присвячених регламентації використання тимчасово займаних земель, та порушення строків повернення таких земель свідчить, що між зазначеним порушенням та самовільним зайняттям земельних ділянок більше відмінних ніж спільних рис.

Головною спільною рисою виступає те, що обидва правопорушення перешкоджають, створюють перепони власнику чи користувачу земельної ділянки безпосередньо використовувати відповідні земельні ділянки [6, с. 154]. Суб'єкти даних правопорушень фактично присвоюють належне власнику земельної ділянки право розпорядження нею. Порушення строків повернення тимчасово займаних земель як і самовільне зайняття земельних ділянок характеризується умисною формою вини.

Існують й інші спільні риси між наведеними земельними правопорушеннями. Наприклад, за порушення строків повернення тимчасово займаних земель та за самовільне зайняття земельних ділянок Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлена адміністративна відповідальність. Так, ст. 53-1 КУпАП «Самовільне зайняття земельної ділянки», та ст. 54 КУпАП «Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням», що включені до гл. 7 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури» передбачають накладення адміністративного штрафу на громадян та посадових осіб. Слід звернути увагу на те, що п. «д» ст. 211 Земельного кодексу України на відміну від ст. 54 КУпАП, говорить не про «тимчасово зайняті землі», а про «тимчасово займані землі». Більш правильним уявляється підхід, який використовується в Земельному кодексі України.

Притягнення до адміністративної відповідальності, наприклад, посадових осіб не звільняє підприємства, установи та організації від повернення тимчасово займаних земель за належністю і виконання обов'язку щодо їх рекультивації [5, с. 249]. У даному випадку йдеться про відшкодування заподіяної шкоди, тобто настання цивільно-правової відповідальності. Як і при поверненні самовільно зайнятих земельних ділянок за рішенням суду (ст. 212 ЗК України), спори, що виникають при проведенні розвідувальних робіт, вирішуються в судовому порядку. Так, відповідно до п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16.04.2004 р. № 7 (у редакції постанови Верховного Суду України від 19.03.2010 р. № 2) такими спорами є, зокрема, спори щодо проведення розвідувальних робіт на землях, що перебувають у власності чи користування громадян або юридичних осіб. Водночас у цьому пункті постанови називаються і спори про повернення самовільно зайнятої земельної ділянки чи про звільнення земельної ділянки особою, що займає її без належних на те підстав.

До відмінних рис, які характеризують наведені земельні правопорушення, відноситься насамперед суб'єктний склад. Так, суб'єктом порушення строків повернення тимчасово займаних земель може бути лише особа, яка отримала земельну ділянку (а точніше – дозвіл на використання земельної ділянки) для проведення розвідувальних робіт з дотриманням вимог, закріплених ст. 97 ЗК України. Суб'єктом же самовільного зайняття земельних ділянок може виступати будь-яка фізична чи юридична особа, яка без законних підстав заволоділа чужою земельною ділянкою.

Суттєво різниться порядок визначення розміру шкоди, заподіяної правопорушеннями, що розглядаються.

Наприклад, відповідно до п. 14 постанови Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. (в редакції постанови Верховного Суду України від 19.03.2010 р. № 2) при тимчасовому зайнятті земельних ділянок для розвідувальних робіт розмір збитків і порядок їх відшкодування визначаються угодою між власниками землі або землекористувачами та підприємствами, установами, організаціями, що провадять розвідувальні роботи. При недосягненні згоди між ними розмір збитків визначається комісіями, створеними Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських (міст обласного значення) рад відповідно до Порядку визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 р. № 284. Рішення цих комісій можуть бути переглянуті судом при вирішенні відповідних позовів.

При невиконанні ж підприємствами, установами, організаціями, що тимчасово використовували земельні ділянки для проведення геологознімальних, пошукових, геодезичних та інших розвідувальних робіт, передбаченого статтею 97 ЗК України обов'язку привести займану земельну ділянку в попередній стан за свій рахунок в установлений строк, вони повинні відповідно до ст. 211 ЗК України, статей 22, 623, 1166, 1192 ЦК України відшкодувати власникові або землекористувачеві заподіяну шкоду в розмірі

вартості робіт, потрібних для приведення земельної ділянки в такий стан. Для визначення розміру цієї шкоди суд у разі необхідності може призначити експертизу[4, с. 96].

На відміну від викладеного згідно з п. 16 постанови Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. (в редакції від 19.03.2010 р.) вирішуючи спори про відшкодування власникам землі й землекористувачам шкоди, заподіяної самовільним зайняттям, суди мають виходити з того, що відповідно до ст. 156 ЗК України така шкода відшкодовується у повному обсязі. При цьому відповідно до статей 90, 95, 212 ЗК України самовільно зайняті земельні ділянки повертаються їх власникам або землекористувачам з передачею останнім незібраного врожаю без відшкодування затрат, понесених за час незаконного користування ними.

Порушення строків повернення тимчасово займаних земель як земельне правопорушення стосується лише земельних ділянок, що перебувають у власності чи користуванні громадян або юридичних осіб та використовуються для проведення розвідувальних робіт. Об'єктом же самовільного зайняття земельних ділянок можуть виступати землі всіх форм власності (державної, комунальної та приватної), а також як надані в користування чи передані у власність, так і ті, що перебувають у резерві чи запасі. Несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель на відміну від самовільного зайняття земельних ділянок не тягне за собою настання кримінальної відповідальності, тобто це діяння не є кримінально-караним.

Такі головні відмінні риси, які характеризують самовільне зайняття земельних ділянок і порушення строків повернення тимчасово займаних земель як самостійних земельних правопорушень.

Про самостійні види правопорушень, відмінних від самовільного зайняття земельних ділянок, треба вести мову і в тих випадках, коли право користування земельною ділянкою надається некомпетентними органами, у завищених розмірах, особам, яким за законом це не дозволено і т.п. Відповідальність у цих випадках повинна наступати не за самовільне зайняття

земельних ділянок, а за незаконне надання їх у користування і за порушення самого порядку такого надання.

Слід підкреслити, що за обставин, коли землекористувач чи власник не знав і не повинен був знати про неправомірність дій відповідних органів та посадових осіб, то він взагалі не може притягатися до відповідальності. В іншому випадку він повинен розглядатися як співучасник у неправомірних діях.

В наведених випадках взагалі немає порушення прав власника землі, оскільки приналежне йому право розпорядження ніким не привласнюється, а лише неправильно реалізується або самим власником або його ж органами.

Список літератури:

1. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
2. *Андрейцев В. І.* Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії : моногр. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
3. *Краснова М. В.* Компенсація шкоди за екологічним законодавством: (теоретико-правові аспекти) : монгр. / М. В. Краснова. – К. : Київ. ун-т, 2008. – 439 с.
4. *Мірошніченко А. М.* Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – К. : Алерта ; Центр учбової літератури, 2011. – 520 с.
5. *Носік В. В.* Відшкодування збитків і втрат у земельному праві України / В. В. Носік // Юрид. журн. – 2003. – № 5. – С. 68–72.
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

***Сидоренко В. В.* Разграничение самовольного занятия земельных участков от других видов земельных правонарушений.**

Статья посвящена вопросам разграничения самовольного занятия земельного участка как земельного правонарушения от нецелевого, нерационального использования земель, других видов правонарушений в сфере использования и охраны земель, предусмотренных законодательством.

Ключевые слова: самовольное использование земельного участка, земельный правонарушение, коллизии земельного законодательства, земельно-правовая санкция.

***Sidorenko V.* Separation of unauthorized occupation of land from other violations of land legislation.**

This paper is devoted to the separation of unauthorized occupation of land as the land of the offense of misuse, unreasonable use of land and other types of offenses in land use and protection provided by law.

Key words: Unauthorised use of land, land violations, conflicts of land law, land law sanction.