

УДК 349.41

А. В. Галагуза

САМОВІЛЬНЕ ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Земля – основне національне багатство України, основа її економічного та соціального життя, у зв'язку з чим вона перебуває під особливою охороною держави. В період проведення земельної реформи нагальним постає питання формування цивілізованих земельних відносин в Україні. Основними аспектами яких є правомірне набуття права володіння, користування і розпорядження землею, його реєстрація та захист прав власників землі. Проте недосконале правове забезпечення зазначених процесів та відсутність консолідованих правових норм, що регулюють земельні відносини у цій сфері, стають підставами для численних порушень земельного законодавства, зокрема, сприяють самовільному зайняттю земельних ділянок.

Так, лише за цього річними повідомленнями Державного агентства земельних ресурсів України станом на серпень на 2012 року державними інспекторами з контролю за використанням та охороною земель було виявлено:

- на Кіровоградщині самовільне захоплення земельних ділянок загальною площею 125,5 гектара на території Чистопільської та Коритньо-Забузької сільських рад та майже 130 гектарів земель сільськогосподарського призначення Новоукраїнського району;

- на Запоріжжі самовільне зайняття земель рекреаційного призначення площею 0,0393 гектара;

- на Дніпропетровщині – самовільне зайняття земель державної та приватної власності – це близько 700 гектарів на території Верхньодніпровського району [6].

Вищевказане підтверджує тезу, що самовільне зайняття земельних ділянок – найбільш поширене сьогодні в Україні порушення земельного законодавства, яке «...зазіхає на права та законні інтереси власників земель, землекористувачів, у тому числі орендарів...» [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Сформульовані в статті результати дослідження спираються на праці таких українських вчених, як О.В. Лугина, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошниченко, В.І. Семчик, Ю.С. Шемшученко та ін.

Мета статті. Метою даної статті є обґрунтування на основі системного аналізу норм закону та теоретичних позицій науковців такого порушення земельного законодавства, як самовільне зайняття земельної ділянки, а саме як підстави для застосування спеціального виду юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства – земельно-правової відповідальності.

Виклад основного матеріалу. За самовільне зайняття земельних ділянок, як визначено пунктом «б» частини 1 статті 211 Земельного кодексу України (далі – ЗК України), громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства [1].

Відповідно до частин 1, 3 статті 212 ЗК України самовільно зайняті земельні ділянки підлягають поверненню власникам землі або землекористувачам без відшкодування затрат, понесених за час незаконного користування ними. Повернення самовільно зайнятих земельних ділянок провадиться за рішенням суду [1].

Існують різні думки вчених щодо того, заходом якого виду юридичної відповідальності є така санкція, як повернення самовільно зайнятих земельних ділянок. Так, А.М. Мірошніченко зазначає, що в земельно-правовій літературі цю міру відносять до заходів земельно-правової відповідальності, хоча такий підхід і не є загальновизнаним [4]. Інші науковці поділяють думку Ю.С. Шемшученка та розглядають її, як захід «цивільно-правової реституції» [3], тобто як санкцію цивільно-правової відповідальності.

Проаналізувавши деякі з доводів та аргументів знавців національної школи земельного права відносно даної державно-правової санкції за порушення земельного законодавства, враховуючи визначеність її саме земельним законодавством та настання для правопорушника в разі її застосування негативних наслідків земельного-правового характеру, автор припускає, що ця міра відповідальності може бути віднесена до заходів застосування земельного-правової відповідальності.

Приймаючи до уваги дискусійність цього питання, автор вважає за необхідне розпочати обговорення даної проблеми з чіткого визначення випадків використання земельної ділянки, які можливо кваліфікувати як її самовільне зайняття, оскільки вони є підґрунтям для застосування цього спеціального виду юридичної відповідальності, та на основі системного аналізу неоднозначних позицій теоретиків та практиків з метою усунення прогалин у земельному законодавстві та ефективної реалізації за допомогою застосування засобів інституту юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства охоронної функції держави у сфері земельних відносин, спробуємо висунути власні пропозиції щодо сутності цього поняття.

Статтею 1 Закону України (далі – ЗУ) «Про державний контроль за використанням та охороною земель» передбачено, що самовільним зайняттям земельної ділянки є будь-які дії, які 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 цього закону є правомірними [2].

Як роз'яснює Державний комітет України із земельних ресурсів згідно із зазначеним терміном, не вважається самовільним зайняттям земельної ділянки, якщо орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування прийняв рішення про її передачу у власність або надання у користування (оренду). Даний перелік рішень є вичерпним. У разі використання земельної ділянки за наявності будь-яких інших рішень зазначених органів (наприклад, про надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки, про погодження місця розташування об'єкту тощо), ці дії слід кваліфікувати як самовільне зайняття земельної ділянки. Також не вважається самовільним зайняттям земельної ділянки, якщо стосовно неї вчинено відповідний правочин (тобто укладена відповідно до законодавства цивільно-правова угода щодо земельної ділянки) [5].

Статтею 131 ЗК України закріплено, що громадяни та юридичні особи України, а також територіальні громади та держава мають право набувати у власність земельні ділянки на підставі міни, ренти, дарування, успадкування та інших цивільно-правових угод. Зазначені правочини про перехід права власності на земельні ділянки мають бути укладені в письмовій формі та нотаріально посвідченими (частина 1 статті 132 ЗК України). Право користування земельною ділянкою може передаватися в заставу. Вказані правочини мають бути укладені в письмовій формі, підлягають державній реєстрації (частина 1 статті 133 ЗК України) [1].

Державний комітет України із земельних ресурсів звернув увагу, що не є самовільним зайняттям земельної ділянки вчинення дій, які відповідно до закону є правомірними, під якими слід розуміти укладання цивільно-правових угод, які передбачені чинним законодавством, зокрема, про перехід права власності на житловий будинок, будівлю або споруду (стаття 120 ЗК України, стаття 377 ЦК України). Від самовільного зайняття земельної ділянки слід також відрізнити її використання без правостановлюючого документа, яке має місце у разі її фактичного використання без такого документа, зареєстрованого в установленому порядку (стаття 125 ЗК України), лише за наявності рішення відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про передачу у власність або надання у користування (оренду) земельної ділянки чи набуття права на земельну ділянку, житловий будинок, будівлю або споруду на підставі укладення цивільно-правової угоди [5].

Теоретики земельного права (А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко, О.В. Лугина) вважають, що визначення терміна «самовільне зайняття земельної ділянки» наведене у статті 1 ЗУ «Про державний контроль за використанням та охороною земель» є «...вкрай невдалим і ... сприяє встановленню хибної практики, за якою використання земельної ділянки, щодо якої прийнято рішення про її надання, але без правостановчих документів, не вважається самовільним захопленням...» [4].

З наведених міркувань вони критично оцінюють позицію Державного комітету України із земельних ресурсів, висловлену у листі від 11 листопада 2008 року № 14-17-4/12991 «Щодо застосування терміна «самовільне зайняття земельної ділянки», та вважають, що «...вона ґрунтується на звуженому ... визначенні терміна самовільне зайняття, викладеному в Законі...», та пропонують використовувати в цьому випадку більш формальний підхід, звернувши увагу «... на початок ст. 1 Закону, де визначається термін «самовільне зайняття»: у цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні: «в результаті чого роблять припущення, що визначення даного дискусійного терміна «...формально не стосується положень...» Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративне правопорушення, в яких, на їх думку, воно може вживатися в «...загальноприйнятому розумінні...», за яким «...самовільне зайняття земельної ділянки – це будь-яке її фактичне використання, яке здійснюється без правових підстав і за своїм характером виключає можливість нормального користування земельною ділянкою з боку інших осіб...». Будь-яке звуження змісту цього терміна, як вони зауважують, можливе лише шляхом внесення відповідних змін до даних нормативних актів [4].

Автор вважає слушним наголошення вченими на тому, що визначення терміна «самовільне зайняття земельної ділянки», викладене у статті 1 ЗУ «Про держав-

ний контроль за використанням та охороною земель», неможна використовувати при його тлумаченні в інших актах законодавства, оскільки, по-перше, це прямо вбачається з його змісту, а по-друге, інші нормативно-правові акти, в яких використовується дана дефініція, не містять норм, що відсилають до вказаної статті, а тому керуватися ним в загальному порядку буде недоцільним.

Невірність тлумачення у вказаній статті Закону проблемного поняття також підтверджується дослідженнями Ю.С. Шемшученка, який аналізує його за суб'єктивною та об'єктивною сторонами правопорушення.

Так, суб'єктивна сторона самовільного зайняття земель, на його думку, «...завжди є навмисним порушенням закону, спрямованим на заволодіння земельною ділянкою». Об'єктивна сторона «...виражається у вчиненні дій з обгородження земельної ділянки, її освоєння, забудови тощо, ... з порушенням визначеного законом порядку...», які не мають «...під собою ні дійсного, ні уявного права на земельну ділянку» [3].

Суб'єктами є громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади, тобто суб'єкти земельних відносин, а об'єктом – земельні ділянки та права на них.

За висновками Ю.С. Шемшученка, під самовільним зайняттям земельної ділянки слід розуміти «заволодіння земельною ділянкою, що не спирається на закон і відбувається з порушенням визначеного порядку надання земельних ділянок, здійснюване без відведення землі в натурі й одержання документа, що засвідчує право на землю. Одним із способів самовільного зайняття є самовільне захоплення землі, тобто заволодіння ділянкою без дозволу органів, уповноважених виносити рішення про надання земельних ділянок у користування» [3].

З аналізу викладеного вбачається, що одні знавці, обстоюючи визначення самовільного зайняття земельної ділянки, беруть за основу дії щодо її фактичного використання без відповідних правових підстав, а інші – дії щодо заволодіння нею, яке не спирається на закон.

Вказані факти підтверджують необхідність ретельного наукового аргументування положень законодавчих актів, які вводяться в дію, тому що в протилежному випадку нечіткість їх викладення буде тягнути за собою багатозначність сприйняття та в подальшому невірність практичного застосування, як наслідок, буде породжувати неефективність системи захисту порушених земельних прав та законних інтересів власників землі.

Висновки. Автор переконаний, що точність формулювання терміна «самовільне зайняття земельної ділянки» є одним з важливих аспектів його розуміння як підстави застосування земельно-правової відповідальності, тому до його визначення слід включити різні змістовно навантажені поняття «використання» та «заволодіння», які у своїй сукупності в належній мірі розкривають сенс «самовільного зайняття», у зв'язку з чим для подальшого обговорення пропонується така дефініція, за якою самовільним зайняттям земельної ділянки є будь-які дії з боку суб'єктів земельних відносин по фактичному заволодінню та використанню земельної ділянки без визначених законом правових підстав, з порушенням визначеного порядку надання земельних ділянок у власність або користування, здійснюване без відведення землі в натурі й одержання документа, що засвідчує право на землю.

Література

1. Земельний кодекс України : затверджений Законом України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III (із змін. та доп.) // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 211. – Ст. 211–212, 132–133.
2. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. (із змін. та доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 1.
3. Земельний кодекс України : науково-практичний коментар / За заг. ред. В.І. Семчика. – К. : Видавничий Дім «ІнЮре», 2003. – С. 646–647.
4. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України [Електронний ресурс] / під ред. А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко, 2009. – Режим доступу : <http://apelyacia.org.ua/content/rozdil-viii-vidpovidalnist-za-porushennya-zemelnoho-zakonodavstva-st207-209>.
5. Лист Державного комітету України із земельних ресурсів щодо застосування терміна «самовільне зайняття земельної ділянки» № 14–17-4/12991 від 11 листопада 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://magazine.faaf.org.ua/content/view/696/36>.
6. Повідомлення Державного агентства земельних ресурсів України за січень–серпень 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=132445&cat_id=20657&search_param\(132369&cat_id=37208;133288&cat_id=20657;133955&cat_id=20657;137017&cat_id=20657\)=%F1%E0%EC%EE%E2%B3%EB%FC%ED%E5&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1](http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=132445&cat_id=20657&search_param(132369&cat_id=37208;133288&cat_id=20657;133955&cat_id=20657;137017&cat_id=20657)=%F1%E0%EC%EE%E2%B3%EB%FC%ED%E5&searchForum=1&searchDocarch=1&searchPublishing=1).

Анотація

Галагуза А. В. Самовільне зайняття земельної ділянки як підстава для застосування земельно-правової відповідальності. – Стаття.

У статті проведено аналіз наукових та практичних позицій щодо визначення терміна «самовільне зайняття земельної ділянки» з метою глибшого розуміння сутності підстави земельно-правової відповідальності. Обґрунтовано необхідність точності у формулюванні даного поняття. Запропоновано авторську дефініцію терміна «самовільне зайняття земельної ділянки».

Ключові слова: самовільне зайняття земельної ділянки, використання, заволодіння, земельно-правова відповідальність.

Аннотация

Галагуза А. В. Самовольное занятие земельного участка как основание для применения земельно-правовой ответственности. – Статья.

В статье проведен анализ научных и практических позиций относительно определения термина «самовольное занятие земельного участка» с целью более глубокого понимания сущности основания земельно-правовой ответственности. Обоснована необходимость точности в формулировке данного понятия. Предложена авторская дефиниция термина «самовольное занятие земельного участка».

Ключевые слова: самовольное занятие земельного участка, использование, завладение, земельно-правовая ответственность.

Summary

Galaguz A. V. Unauthorized occupation of land as the basis of land use and legal liability. – Article.

In the article has been analyzed the scientific and practical positions on the definition of «unauthorized occupation of land», with objective more a fundamental understanding of essence of the basis of land-legal liability. The necessity of precision in the formulation of this concept. An author's definition of the term «unauthorized occupation of the land».

Key words: unauthorized occupation of land use, acquisition, land and legal responsibility.