

УДК 349.41

**Н.В. ЧЕРКАСЬКА**, канд. юрид. наук, доц.,  
Донецький національний університет  
**А.І. ПАРХОМЕНКО**, Донецький національний університет

## ЮРИДИЧНІ ОЗНАКИ ТА ПОНЯТТЯ САМОВІЛЬНОГО ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

*Ключові слова:* юридичні ознаки, самовільне зайняття земельних ділянок, самовільність

Загальний порядок здійснення прав власності та користування земельними ділянками встановлено земельним законодавством України, завданням якого, відповідно до ч.2 ст.4 Земельного кодексу України (далі – ЗК), є регулювання земельних відносин з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель [1]. Але незважаючи на це, кількість порушень і зловживань у сфері земельних відносин постійно зростає, про що свідчать факти невинного збільшення випадків незаконного заволодіння земельними ділянками. Так, за даними Управління Держземінспекції Головного управління Держком-зему у Донецькій області, яким лише протягом I кварталу 2010 року проведено 672 перевірки дотримання вимог земельного законодавства, виявлено 532 порушення на площі близько 2537 га [2]. І серед основних порушень є самовільне зайняття земельних ділянок.

Необхідно також зазначити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства» [3] внесені зміни до ст.1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [4] в частині уточнення терміна «самовільне заняття земельної ділянки», що призвело до зростання чисельності звернень до Держкомзему та

Держземінспекції з питання надання роз'яснення стосовно уточнення переліку випадків, у яких використання земельної ділянки кваліфікується як її самовільне зайняття, а також до ускладнень правозастосовної практики і кваліфікації цього виду правопорушення. Тому дослідження змісту такої правової дефініції, як «самовільне зайняття земельних ділянок», потребує поглибленого вивчення.

Окремим ознакам самовільного зайняття земельних ділянок приділяли увагу у своїх працях такі вітчизняні автори, як О.Ю. Дрозд [5, с.7], О. Лугина [6, с.109-111], Р.О. Мовчан [7], В.В. Носік [8, с.47-58], О. Світличний [9, с.100-103] та ін., але більшість цих досліджень проводилася ще за старої редакції Закону «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Тому метою статті є уточнення юридичних ознак самовільного зайняття земельних ділянок й уточнення визначення поняття самовільного зайняття земельних ділянок. Її новизна полягає в тому, що в результаті дослідження удосконалено дефініцію поняття самовільне зайняття земельної ділянки, під яким пропонується розуміти будь-які винні протиправні дії особи, які свідчать про фактичне заволодіння або використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її відчуження або надання у користування або за відсутності передбачених законодавством юридичних фактів, що підтверджують виникнення в особи права власності чи користування земельною ділянкою, крім дій, які відповідно до закону є правомірними; а також дістали подальшого розвитку положення про те, що для цього правопорушення характерна лише умисна форма вини.

У науковій літературі зустрічаються різні визначення поняття самовільного зайняття земельних ділянок, зокрема, О. Світличний вважає, що це будь-які дії особи (групи осіб), які порушують встановлений законодавством порядок функціонування земельної ділянки [9, с.103]. Запропоноване формулювання вка-

зує лише на загальні риси, не вказуючи істотних ознак самовільного зайняття земельних ділянок та не вирішує проблеми відмежування цього порушення від інших порушень у сфері земельних відносин.

Інша дослідниця, О. Лугина, визначає самовільне зайняття земельних ділянок як використання її особою поза волею власника останньої, а також використання земельної ділянки до моменту виникнення права на неї [6, с.111]. Це визначення вказує на деякі юридичні ознаки цього правопорушення, а саме на таку ознаку, як здійснення зайняття земельної ділянки поза волею власника останньої, що вказує на самовільність такого зайняття і на відсутність жодних правочинів, вчинених між особою, що зайняла земельну ділянку та її власником. Але така ознака не охоплює всього змісту самовільного зайняття земельних ділянок, оскільки іноді використання земельної ділянки може відбуватися і без згоди її власника, але правомірно. Наприклад, земельний сервітут, відповідно до ст.402 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), може встановлюватися не тільки договором, але й законом або рішенням суду [10]. Також у наведеному О. Лугиною визначенні юридичні ознаки самовільного зайняття земельних ділянок не відображаються комплексно та вичерпно, оскільки не вказані такі ознаки, як протиправність, винність, відсутність рішення компетентного органу про передачу земельної ділянки у власність, а тому воно потребує подальшого уточнення.

Більш точно визначення самовільного зайняття земельних ділянок наводить В.В. Носік; під яким розуміє протиправне користування земельною ділянкою в натурі (на місцевості) всупереч вимогам чинного земельного законодавства щодо підстав і порядку набуття та реалізації права власності на земельну ділянку чи права землекористування громадянами, юридичними особами, державою, територіальними громадами [7, с.49]. Зміст відповідної дефініції в значній мірі відбиває ознаки поняття, що досліджується, од-

нак слід звернути увагу на те, що об'єктивну сторону відображено неповно, оскільки вона включає не лише користування, але й заволодіння земельною ділянкою. Крім того, перелік суб'єктів наведено неточно, оскільки держава та територіальні громади територіально вже визначені власниками земельних ділянок, тому порушувати законодавство в цьому випадку не можуть. Крім того, відповідно до ст.211 ЗК за самовільне зайняття земельної ділянки настає цивільна, адміністративна або кримінальна відповідальність. Оскільки вчинення досліджуваного правопорушення пов'язане із спричиненням шкоди власникові земельної ділянки, то цивільна відповідальність у даному випадку, полягає у відшкодуванні збитків. Проаналізувавши положення Глави 82 «Відшкодування шкоди» ЦК, можна зробити висновок, що суб'єктами відшкодування шкоди можуть бути фізичні та юридичні особи, а також органи державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування, їх посадові особи. Щодо адміністративної відповідальності, то ст.12 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає, що адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку [11]. З цього випливає, що суб'єктом адміністративної відповідальності є фізичні особи. Відповідно ж до ч.1 ст.18 Кримінального кодексу України, суб'єктом злочину є фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого відповідно до цього Кодексу може наставати кримінальна відповідальність [12]. Таким чином, більш доцільно зазначити суб'єкта самовільного зайняття земельних ділянок як «особа», розуміючи під цим фізичних та юридичних осіб, а також органів державної влади, органів влади АРК і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які самовільно зайняли земельну ділянку.

На думку Р.О. Мовчана, самовільним зайняттям земельної ділянки слід вважати будь-які дії особи, які свідчать про заволодіння

та/або користування земельною ділянкою за відсутності рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування чи державного органу приватизації про передачу у власність чи надання в користування земельної ділянки, або правочину, яким засвідчується перехід прав на земельну ділянку від попереднього власника чи землекористувача до особи, що заволодіває земельною ділянкою, а так само за відсутності інших, передбачених законодавством юридичних фактів, які підтверджують виникнення в особи права власності чи користування земельною ділянкою [7]. Таке визначення є найбільш повним, відображає об'єктивну сторону правопорушення і зазначає випадки, коли самовільне зайняття виключається, а саме наявність передбачених законодавством юридичних фактів, які підтверджують виникнення в особи права власності чи користування земельною ділянкою. Щодо державних органів приватизації, то включення їх до переліку органів, які приймають рішення про передачу у власність чи надання в користування земельної ділянки є недоцільним. Так, ст.17-1 ЗК дійсно визначає, що державні органи приватизації здійснюють продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації. Але проаналізувавши положення ст.27 Закону України «Про приватизацію державного майна», можна зробити висновок, що у разі такого відчуження право власності або користування земельною ділянкою ґрунтується не на рішенні органу приватизації, а на відповідному договорі купівлі-продажу або оренди земельної ділянки, на якій розташовано об'єкт приватизації [13]. Тобто, у цьому випадку буде наявний вчинений правочин щодо земельної ділянки, який буде підтверджувати правомірність користування чи права власності на земельну ділянку.

Щодо нормативного визначення самовільного зайняття земельних ділянок, воно міститься у ст.1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» відповідно до якої будь-які дії, які свід-

чать 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.

З цього випливають наступні юридичні ознаки самовільного зайняття земельних ділянок:

По-перше, самовільне зайняття земельних ділянок полягає у вчиненні будь-яких дій, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки (активна поведінка), а тому самовільне зайняття земельних ділянок не можуть вчинятися бездіяльністю. Ці дії можуть проявлятися в її огороженні, будівництві на ній певних об'єктів, проведенні сільськогосподарських робіт, здійсненні іншої діяльності, пов'язаної з фактичним володінням земельною ділянкою [14, с.554–555].

По-друге, відсутність при цьому відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду). Такими рішеннями є рішення органів виконавчої влади відповідно до їх повноважень, закріплених у Главі 3 ЗК, а саме рішення Кабінету Міністрів України (п.«а» ч.1 ст.13), Ради Міністрів Автономної Республіки Крим (п.«а» ч.1 ст.16), місцевих державних адміністрацій (п.«а» ч.1 ст.17); а також рішення органів місцевого самоврядування: Верховної Ради АРК, обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад, районних, районних у містах, сільських, селищних, міських рад (відповідно до п.«а» ч.1 ст.7, п.«а» ч.1 ст.8, п.«а» ч.1 ст.9, п.«а» ч.1 ст.10 ст.11 та п.«а» ч.1 ст.12 ЗК) про надання у користування або спільну оренду, передачу у власність земельних ділянок. Даний перелік органів, які можуть прийняти рішення про передачу у власність або надання у користування земельної ділянки, є вичерпним. Також важливим є те, щоб це рішення було саме про передачу

у власність або надання у користування земельної ділянки, оскільки 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), дані дії слід кваліфікувати як самовільне зайняття земельної ділянки [15].

По-третє, відсутність вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки. Таким правочинами можуть бути договори купівлі-продажу, міни, ренти, дарування, успадкування та інші цивільно-правові угоди щодо відчуження права власності на земельну ділянку (Глава 20 ЗК); договори про відчуження права оренди земельної ділянки (ст.93 ЗК), договори оренди (суборенди) земельної ділянки (Розділ II Закону України «Про оренду землі» [16]), про встановлення земельного сервітуту, договору на право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) чи договору на право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіції) (Глави 16, 16-1 ЗК).

По-четверте, такі дії є неправомірними. Тобто, ці дії жодним нормативно-правовим актом не визнаються як правомірні. Відповідно до цього не вважатимуться самовільним зайняттям земельних ділянок такі правомірні дії, як укладання цивільно-правових угод, що передбачені чинним законодавством, наприклад, договору про спільну часткову власність (ст.88 ЗК), або використовується для проведення геологознімальних, пошукових, геодезичних чи інших розвідувальних робіт на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем (ст.97 ЗК).

Але наведені юридичні ознаки, сформульовані у нормативному визначенні самовільного зайняття земельної ділянки, не в повній мірі відбивають зміст досліджуваного поняття, а саме не зазначено, що такі дії можуть полягати не тільки в користуванні земельною ділянкою, але й фактичному заволодінні нею (наприклад, розташування майна, спору-

дження огорожень), а також те, що такі дії є винними. Це впливає із загального визначення правопорушення, а також із понять адміністративного проступку і злочину, яким може бути самовільне зайняття земельних ділянок. Щодо форми вини, то з аналізу етимологічного змісту терміну «самовільність» впливає, що це правопорушення може бути вчинене лише з умисною формою вини, оскільки «самовільний» – це той, який діє на власний розсуд, незважаючи на волю й думку інших; «самочинний» (синонім терміна «самовільний») [17, с.588] – той, який робиться, учиняється свавільно [18, с.1099, 1110]. Як бачимо, етимологічний зміст терміну «самовільний» передбачає, що винна особа розуміє те, що її дії є шкідливими для інших, забороненими, проте, незважаючи на таке розуміння, особа ігнорує заборони [19].

Враховуючи зазначені вище істотні ознаки самовільного зайняття земельних ділянок, можна сформулювати наступне визначення: це будь-які винні протиправні дії особи, які свідчать про фактичне заволодіння або використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її відчуження або надання у користування або за відсутності передбачених законодавством юридичних фактів, що підтверджують виникнення в особи прав на земельну ділянку, крім дій, які відповідно до закону є правомірними.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, можна зробити такі висновки:

Самовільному зайняттю земельних ділянок притаманні такі юридичні ознаки, як: з об'єктивної сторони це будь-які дії особи, які свідчать про фактичне заволодіння чи використання земельної ділянки; відсутність при цьому відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її відчуження або надання у користування; відсутність вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки; такі дії є неправомірними, тобто їх правомірність не закріплена жодним нормативно-правовим актом Украї-

ни; з суб'єктивної сторони такі дії є винними.

Для сприяння правозастосовній практиці доцільно внести зміни до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», виклавши абзац 15 частини 1 ст.1 цього Закону в такій редакції:

Самовільне зайняття земельних ділянок – це будь-які винні протиправні дії особи, які свідчать про фактичне заволодіння або використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її відчуження або надання у користування або за відсутності передбачених законодавством юридичних фактів, що підтверджують виникнення в особи права власності чи користування земельною ділянкою, крім дій, які відповідно до закону є правомірними.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Земельний Кодекс України : від 25.10.2001 р. // ВВР України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Аналітична довідка стосовно основних напрямків діяльності Головного управління Держкомзему у Донецькій області за підсумками 2009 та I квартал 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://myland.org.ua/index.php?id=2138&lang=uk>. – 23.11.2010.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення вимог земельного законодавства» : від 15.04.2008 р. // ВВР України. – 2008. – № 24. – Ст. 237.
4. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» : від 19.06.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350
5. Дрозд О.Ю. Адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Ю. Дрозд ; Акад. упр. МВС. – Київ, 2010. – 20 с.
6. Лугина О. Проблеми нормативного визначення терміна «самовільне зайняття земельних ділянок» / О. Лугина // Право України. – 2008. – № 2. – С. 109–111.
7. Мовчан Р. О. «Самовільність» як найважливіша ознака злочину, передбаченого ч.1 ст.197–1 КК України / Р. О. Мовчан // Вісник Луганськ. держ. ун–ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2008. – № 4. – С. 99–108.
8. Носік В. В. Самовільне зайняття земельних ділянок: теорія і практика / В. В. Носік // Земельне право України. – 2006. – № 5. – С. 47–58.
9. Світличний О. Правові аспекти застосування терміна «самовільне зайняття земельної ділянки» / О. Світличний // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 1. – С. 100–103.
10. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
11. Кодекс України про адміністративні порушення : від 07.12.1984 р. // ВВР Української РСР. – 1984. – Додаток до № 50. – Ст. 1122.
12. Кримінальний Кодекс України : від 05.04.2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
13. Закон України «Про приватизацію державного майна» : від 04.03.1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 24. – Ст. 348.
14. Земельний Кодекс України : коментар / за ред. М. В. Шульги, А. П. Гетьмана. – Х. : Одиссей, 2002. – 232 с.
15. Лист Державного комітету України із земельних ресурсів «Щодо застосування терміна «самовільне зайняття земельної ділянки» : від 11.11.2008 р., № 14–17–4/12991 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN41432.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN41432.html). – 23.11.10.
16. Закон України «Про оренду землі» : від 06.10.1998 р. // ВВР України. – 1998. – № 49–47. – Ст. 280.
17. Словник синонімів української мови : в 2 т. / А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головащук та ін. – К. : Наукова думка, 2001. – 950 с.
18. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. –

К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.

19. Мовчан Р. О. Вина як основна ознака суб'єктивної сторони самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівницт-

ва / Р. О. Мовчан // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту Дніпропетровськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 1. – С. 128–136.

*Черкаська Н. В. Юридичні ознаки та поняття самовільного зайняття земельних ділянок / Н. В. Черкаська, А. І. Пархоменко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1085–1090 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11hmvzd.pdf>*

Обґрунтовано юридичні ознаки та уточнено визначення поняття самовільного зайняття земельних ділянок, запропоновані відповідні зміни до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель».

\*\*\*

*Черкасская Н.В., Пархоменко А.И. Юридические признаки и понятие самовольного занятия земельных участков*

Обоснованы юридические признаки и уточнено определение понятия самовольного занятия земельных участков, предложены соответствующие изменения в Закон Украины «О государственном контроле над использованием и охраной земель».

\*\*\*

*Cherkasska N.V., Parkhomenko A.I. Legal Features and Definition of Unlawful Occupation of the Land*

The legal features and specified the definition of unlawful occupation of land, suggested the legislation changes to the law of Ukraine «On state control under using and protection of lands» was grounded.