

що в Україні є можливість швидко впоратися із проблемою трудової експлуатації дітей за умови надання політичної підтримки. Адже досвід свідчить, що без комплексного підходу у боротьбі з негативними явищами у молодіжному середовищі досягти успіху практично неможливо. Тому має бути скоординовано зусилля всіх зацікавлених центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських організацій і, безумовно, зусилля сім'ї. Слід приділити увагу планам і заходам щодо задоволення потреб дітей і молоді в межах національної політики та національних програм розвитку, а також поступово розширювати взаємопов'язані заходи, потрібні для забезпечення дітям якнайкращих умов для їх фізичного та розумового розвитку [9]. Від вирішення цього питання залежить сьогоднішня і майбутня стабільність держави, а також її місце у світовому співтоваристві.

**Список літератури:** 1. Искоренение наихудших форм детского труда: Практическое руководство по применению Конвенции МОТ № 182 / Пособие для парламентариев. № 3/2002. М., 2003. 2. Про охорону дитинства: Закон України від 21 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. 2001. №30. Ст.142. 3. Левицька Л.В. Запобігання насильницьких злочинів щодо неповнолітніх в Україні :Дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2003. 4. Конвенція МОП №182 Про заборону та негайні дії щодо ліквідації найгірших форм праці // Конвенції та рекомендації. Женева, 2001. II т. 5. Рекомендація МОП № 190 «Рекомендація щодо заборони та негайних дій з ліквідації найгірших форм дитячої праці // Конвенції та рекомендації. Женева, 2001. II т. 6. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. 7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. К., А.С.К., 2002. 8. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 9. Про додаткові заходи щодо забезпечення виконання Національної програми «Діти України» на період до 2005 року: Указ Президента України від 24 січня 2001 року № 42 / 2001 // Урядовий кур'єр. № 23.

*Надійшла до редколегії 23.04.05*

*А.М. Шульга*

## **ЩОДО ПРОБЛЕМИ САМОВІЛЬНОГО ЗАЙНЯТТЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ ДІЛЯНКИ У КОНТЕКСТІ ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН**

Останнім часом все частіше практика використання земель стикається з проблемою самовільного зайняття та використання земель, що належать суб'єктам земельних праввідносин. Найчастіше це правопорушення стосується земель сільськогосподарського призначення, що надаються громадянам для ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Власники як земельних часток (паїв), так і земельних ділянок, відповідно до чинного законодавства можуть як господарювати на своїй землі самостійно, так і передавати це право іншим суб'єктам – орендарям. Оренда, згідно із Законом України «Про оренду землі» – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для здійснення підприємницької та інших видів діяльно-

сті [1, ст.280]. Об'єктами оренди землі є земельні ділянки, а також земельні частки (паї), що перебувають у власності громадян, юридичних осіб, комунальній або державній власності.

Саме з боку орендарів найчастіше відбувається порушення чинного національного законодавства щодо самовільного зайняття та використання самовільно зайнятих земель. Раніше діючим Кримінальним кодексом України встановлювалась кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земель та самовільне будівництво. Але у зв'язку із набранням чинності новим Кримінальним кодексом України у 2001 році, це діяння було декриміналізоване. Навряд чи цей крок законодавця можна вважати виправданим. Такий висновок напрошується тому, що земля для людини – це об'єкт природи, об'єкт господарювання, об'єкт власності тощо. Важливість землі для людини та поширеність такого правопорушення як самовільне зайняття земель вимагає повернення у чинний КК України нормзаборони щодо самовільного зайняття та використання чужої землі.

Зараз основна маса громадян України, що має право на земельну частку (пай) або вже виділила її в натурі (на місцевості), здає її в оренду. Більшість випадків самовільного зайняття земель виникає саме у сфері орендних правовідносин. Орендаратор укладає договір оренди земельної частки (паю) або земельної ділянки, в залежності від об'єкта оренди. Договір оренди землі є правоустановчим документом і виступає юридичною підставою для виникнення правовідносин, пов'язаних із використанням орендарем землі, яка належить землевласнику. Без зазначеного договору оренди будь-яке використання землі, яка не належить особі на праві власності, розцінюється як самовільне її зайняття.

На сьогоднішній день встановлена перш за все адміністративна відповідальність за самовільне зайняття земельних ділянок. Так, згідно зі статтею 53<sup>1</sup> КУпАП за самовільне зайняття земельної ділянки передбачається адміністративне стягнення у вигляді штрафу на громадян від одного до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Законом передбачена і цивільно-правова відповідальність за це правопорушення, але результатом її є лише відшкодування збитків власнику самовільно зайнятої земельної ділянки чи законному землекористувачу, а не покарання винної у цьому особи. Функцію охорони найважливіших суспільних відносин, благ, соціальних цінностей, а також покарання винних у вчиненні суспільно небезпечних діянь виконує лише кримінальне право.

Сутність самовільного зайняття земельної ділянки, як правило, вбачається у самовільному зайнятті винною особою чужої земельної ділянки і використанні її без наявності законних підстав, тобто за відсутності оформленого у встановленому порядку права власності чи іншого передбаченого чинним законодавством права на землю, наприклад, договір оренди землі. 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 від-

ведення землі в натурі (на місцевості) й одержання документа, що посвідчує право приватної власності на землю – державний акт на право приватної власності на землю.

Законодавче визначення поняття самовільного зайняття земельної ділянки міститься у Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 року [2, ст.1432]. Відповідно до зазначеного закону 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 реєстрації. Тобто, без правовстановлюючого документа на земельну ділянку – Державного акта – заборонено будь-яке її використання. Це ще раз свідчить про те, що виділення земельних часток (паїв) у натурі, встановлення меж земельної ділянки та, як наслідок, отримання державного акту не є самоціллю. Разом із державними актами громадяни отримують право володіти, користуватися та розпоряджатися своїми ділянками без усяких застережень.

Як зазначалося вище, самовільне зайняття чужої земельної ділянки може бути тісно пов'язане із протиправним її використанням. Використання самовільно зайнятої земельної ділянки означає отримання користі від використання відповідної ділянки, що, у свою чергу, спричиняє земельно-власнику або законному землекористувачу матеріальну шкоду. Ця шкода полягає у неотриманні землевласником прибутку від законного використання своєю власністю. А для селянина у наш час будь-яка шкода є значною незалежно від розміру. При цьому, селянину-землевласнику майже завжди потрібно вкладати свої кошти на відтворення належного стану своєї земельної ділянки після того, як її незаконно використовували.

Статтею 15 Закону України «Про оренду землі» у редакції від 27.11.2003 р. [1, ст.280], передбачається, що договір оренди землі повинен містити наступні істотні умови:

- об'єкт оренди (місце розташування та розмір земельної ділянки);
- строк дії договору оренди;
- орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, форм платежу, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату;
- умови використання та цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду;
- умови збереження стану об'єкта оренди;
- умови і строки передачі земельної ділянки орендарю;
- умови повернення земельної ділянки орендодавцеві;
- існуючі обмеження (обтяження) щодо використання земельної ділянки;
- визначення сторони, яка несе ризик випадкового пошкодження або знищення об'єкта оренди чи його частини;
- відповідальність сторін.

При цьому в законі зазначено, що відсутність у договорі оренди землі хоча б однієї з істотних умов, передбачених статтею 15, а також порушення

вимог статей 4 – 6, 11, 17, 19 Закону «Про оренду землі» є підставою для відмови у державній реєстрації договору оренди, а також для визнання договору недійсним. Невід'ємною частиною договору оренди землі, без якої договір оренди потрібно вважати недійсним є:

- план або схема земельної ділянки, яка передається в оренду;
- кадастровий план земельної ділянки з відображенням обмежень (обтяжень) у її використанні та встановлених земельних сервітутів;
- акт визначення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості);
- акт приймання-передачі об'єкта оренди;
- проект відведення земельної ділянки у випадках, передбачених Законом.

Законодавчо визначено, що договір оренди землі набирає чинності після його державної реєстрації. До цього моменту договір оренди землі якщо хоча і буде укладений та підписаний сторонами, але не зареєстрований в органі Державного кадастру, буде вважатися недійсним. У випадку, коли потенційний орендар почне використовувати землю на умовах договору оренди землі, але без його державної реєстрації, то тим самим він буде вчиняти самовільне зайняття землі. Так само, виходячи зі змісту статті 15 Закону України «Про оренду землі», можна зробити висновок про те, що відсутність хоча б одного із зазначених документів також тягне за собою визнання договору оренди землі недійсним. В даному випадку це треба розуміти так: якщо договір оренди землі буде укладений, підписаний усіма зацікавленими особами, та відповідно зареєстрований, але при цьому буде відсутній хоча б один документ, який є невід'ємною частиною договору оренди землі, то такий договір також буде вважатися недійсним. У зв'язку з цим використання землі особою (орендарем) за цим договором потрібно вважати самовільним.

Наприклад, самовільне зайняття землі буде мати місце у випадку, коли відсутній акт приймання-передачі об'єкта оренди землі. Підписання сторонами акта приймання-передачі дозволяє чітко конкретизувати права та обов'язки як орендодавця, так й орендаря. Але на практиці всі зазначені умови часто не виконуються. Це має місце в основному з боку саме орендарів. Така ситуація пов'язується з різними обставинами, але найбільш поширеним є правовий нігілізм як орендарів, так і орендодавців.

Ще одна проблема, яка безпосередньо пов'язана із самовільним зайняттям землі у процесі оренди – це використання землі орендодавця після завершення строків дії договору оренди. Подібна ситуація виникає в тому випадку, коли у договорі оренди не обумовлюються особливості процесу польових робіт, періоди сівозмін тощо. У ст. 19 Закону України «Про оренду землі» встановлено, що при передачі в оренду сільськогосподарських угідь для ведення товарного сільськогосподарського виробництва строк дії договору оренди визначається з урахуванням періоду ротації основної сівозміни згідно проекту землеустрою. Хоча дотримання цієї норми на практиці є справою досить нелегкою, проте її порушення тягне за собою негативний наслідок у вигляді самовільного зайняття та використання орендарем орендованої землі.

Багато питань виникає у випадку, коли суб'єкт передає в оренду земельну частку (пай), але згодом бажає виділити належну йому частку (пай) в натурі (на місцевості). Перехідними положеннями Закону України «Про оренду землі» встановлено, що після виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв) договір оренди землі повинен бути переукладений відповідно до державного акта на право власності на земельну ділянку на тих саме умовах, що й укладений раніше, і може бути змінений лише за згодою сторін. Тобто закон передбачає обов'язкове переукладення договору оренди при зміні предмета договору. Такий підхід вбачається логічним, оскільки в цьому випадку змінюється предмет правовідносин. На початку договірних відносин існувала абстрактна земельна частка (пай), яка не визначена на місцевості. Лише після виділення її в натурі (на місцевості) виникає вже певна земельна ділянка, яка має свої чітко закріплені у державному акті межі. Треба зазначити, що виділення земельної частки в натурі (на місцевості) розширює можливості землевласника у сфері використання та розпорядження своєю землею.

Аналіз практики свідчить, що не всі орендарі додержуються вимог закону щодо обов'язкового переукладання договору оренди землі у зв'язку із зміною предмета оренди. Значна частина власників земельних часток (паїв) ще не виділили їх в натурі (на місцевості) та не мають відповідного правовстановлюючого документа про право власності на конкретну земельну ділянку – Державного акта на право власності на земельну ділянку. Тому інколи буває важко з'ясувати, кому належить та чи інша конкретна земельна ділянка. Разом з тим саме у зв'язку з цією обставиною може виникнути ситуація із самовільним зайняттям чужої земельної ділянки. Хоча треба зазначити, що в цьому випадку діяння не буде містити необхідного ступеня суспільної небезпеки, оскільки відсутній умисел на зайняття чужої земельної ділянки з подальшим її використанням. Особа помилково вважає, що це її земельна ділянка. Тут треба говорити про випадок (казус).

Для вирішення питання вдосконалення контролю за використанням і охороною земель було прийнято Указ Президента України від 19 серпня 2002 р. за № 720/2002 «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною», яким практично створено у складі Державного комітету України по земельних ресурсах Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель як урядового органу державного управління. На виконання цього Указу Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. за № 1958 було затверджено Положення про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель (надалі – Держземінспекція). Згідно з підпунктом 2 пункту 4 даного Положення Держземінспекція в межах своєї компетенції зобов'язана вживати заходів до усунення порушень земельного законодавства, в тому числі щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам.

Факти самовільного зайняття та використання земельних ділянок засвідчуються службовими особами Державної інспекції з контролю за вико-

ристанням і охороною земель. Цей орган виконавчої влади наділений компетенцією давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог земельного законодавства. З цією метою державні інспектори з контролю за використанням і охороною земель діють у правовому полі Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». Порядок проведення таких перевірок затверджено наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 12.12.03 р. за № 312. Згідно з цим наказом у випадку виявлення порушення земельного законодавства державний інспектор складає протокол про адміністративне правопорушення та, з метою усунення наслідків виявленого порушення, видає припис про його усунення (регулюється Положенням про порядок оформлення, видачі і реєстрації приписів у разі виявлення порушень земельного законодавства, затвердженого наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 09.03.04 р. за № 67). При цьому граничний термін усунення наслідків правопорушення встановлюється державним інспектором, але не може перевищувати тридцяти днів. У разі невиконання особою, яка допустила порушення земельного законодавства, припису протягом вказаного в ньому терміну, державний інспектор складає протокол про адміністративне правопорушення (за невиконання припису) за статтею 188<sup>5</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення та повторно видає припис про припинення правопорушення чи усунення його наслідків. При повторній відмові особи виконати припис та при вжитті до неї усіх можливих заходів адміністративного впливу, інспекційний орган Держкомзему інформує про це відповідний орган прокуратури, орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування та має право звернутись до відповідного органу прокуратури з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився або коли порушуються умови користування орендарем відповідними земельними наділами.

Як зазначено вище, стаття 188<sup>5</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення передбачає накладення адміністративних стягнень за невиконання приписів, а саме це тягне за собою накладення штрафу на громадян від трьох до п'яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'яти до п'ятнадцяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Але як свідчить практика, засоби адміністративного впливу на правопорушників є не досить дієвими. Значна кількість так званих орендарів використовує тисячі гектар земель сільськогосподарського призначення, які належать землевласникам та законним землекористувачам. Проте, всупереч земельному законодавству, вони ухиляються від укладання договорів оренди, або умисно порушують укладені договори оренди та самовільно використовують протиправно зайняті земельні ділянки. Мета таких дій – ухилення від сплати орендної плати та отримання прибутку від протиправного використання таких ділянок. Відповідно до Указу Президента України від 2 лютого 2002 року за № 92/2002 «Про додаткові заходи

щодо соціального захисту селян – власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» – плата за оренду земельних ділянок сільськогосподарського призначення, земельних часток (паїв) запроваджується у розмірі не менше 1,5 відсотка визначеної відповідно до законодавства вартості земельної ділянки, земельної частки (паю), а це в середньому близько 100 гривень за 1 гектар землі. Тому збиток як власникам землі, а також законним землекористувачам можна вважати значним. У свою чергу, державний та місцеві бюджети недоотримають сотні тисяч гривень податку через не оформлення орендних відносин.

Як же необхідно кваліфікувати описані випадки самовільного зайняття та використання земель? Кваліфікація буде залежати від суб'єкта вчинення діяння. Так, якщо самовільне зайняття земель здійснюється сільськогосподарським підприємством, то дії керівника або інших відповідних службових осіб цього підприємства необхідно кваліфікувати за статтею 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем». Зокрема, зловживання владою або службовим становищем – це умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. В цьому випадку службова особа сільськогосподарського підприємства, що самовільно займає та використовує чужу землю, не бажає дотримуватися покладеного на неї земельним законодавством обов'язку щодо укладення договорів оренди і діє всупереч законодавству, реалізуючи свої корисні інтереси. При самовільному зайнятті та використанні чужих земельних ділянок діяльність службової особи сільськогосподарського підприємства є суспільно небезпечною, винною, протиправною, суб'єктом реалізуються вузькі відомчі інтереси окремого підприємства і свої індивідуальні інтереси. Слід зазначити, що про злочинне зловживання владою або службовим становищем потрібно говорити лише при наявності суспільно небезпечного наслідку у вигляді заподіяння істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. Відповідно до пункту 3 примітки до статті 364 КК України, істотною шкодою вважається така шкода, яка полягає у завданні матеріальних збитків, що у сто і більше разів перевищують податкову соціальну пільгу (згідно до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.03 р. За № 889-IV) [3, ст.308]. Для розрахунку розміру заподіяної шкоди потрібно використовувати дані контрольно-ревізійної служби, органів виконавчої влади (держадміністрацій, відділів земельних ресурсів тощо), органів місцевого самоврядування щодо розміру орендної плати, вартості землі та розміру самовільно зайнятих земельних ділянок.

Але орендатором може бути не тільки сільськогосподарське підприємство, а й фізична особа. В цьому разі при вчиненні нею самовільного зайняття та використання чужої земельної ділянки кваліфікація може відбуватися за статтею 356 КК

України – самоправство, тобто самовільне, всупереч установленому законом порядку, вчинення будь-яких дій, правомірність яких оспорується окремим громадянином або підприємством, установою чи організацією, якщо такими діями була заподіяна значна шкода інтересам громадянина, державним чи громадським інтересам або інтересам власника. Як зазначається у літературі, питання про наслідок самоправства у вигляді спричинення значної шкоди потрібно вирішувати у кожному конкретному випадку, тому що це оціночна категорія [4, с.821]. У разі відсутності такого наслідку діяння необхідно кваліфікувати за статтею 186 КУпАП.

Роблячи деякі висновки, необхідно зазначити, що настання кримінальної відповідальності за самовільне зайняття земельних ділянок, що виникає через порушення чинного земельного законодавства залежить від багатьох факторів, зокрема, виду та розміру шкоди, заподіяною суспільно небезпечним діянням, виду суб'єкта правопорушення та ін.

Важливим кроком у протидії правопорушенням, пов'язаних із самовільним зайняттям земельних ділянок, може стати прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України». Проект цього закону схвалений на початку червня поточного року на засіданні Кабінету Міністрів України. У проекті пропонується встановити кримінальну відповідальність за організацію дій, направлених на самовільне зайняття земельних ділянок, а також за безпосередню участь у таких діях. Відповідно до законопроекту, за вказані правопорушення винні особи караються арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років, або ж позбавленням волі на цей же термін з конфіскацією незаконно побудованих споруд. За ті самі дії, які нанесли значну шкоду підприємствам, установам, організаціям або окремим громадянам, пропонується встановити посилену відповідальність у вигляді обмеження волі на строк до п'яти років, або позбавлення волі на цей же термін з конфіскацією незаконно побудованих споруд. Згідно з даними змінами пропонується доповнити відповідну статтю приміткою, якою визначити значну майнову шкоду, якщо вона в сто і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян (хоча на сьогоднішній день потрібно говорити про податкову соціальну пільгу, згідно з Законом України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.03 р.). Прийняття даного закону повинно остаточно припинити свавілля, яке існує сьогодні стосовно землевласників, та дозволити самостійно, без перешкод, власнику землі господарювати на власній землі.

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 46–47. Ст. 280. 2. Офіційний вісник України. 2003. № 29. Ст.1432. 3. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 37. Ст.308. 4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 3-тє вид., переробл. та доповн. / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. К., 2003.

*Надійшла до редколегії 14.01.05*