

Мовчан Роман Олександрович,*доктор юридичних наук, доцент,**доцент кафедри конституційного,**міжнародного і кримінального права**Донецького національного університету імені Василя Стуса*

ПРО ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ ПОРУШЕНЬ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ, ЯКІ ВЧИНЯЮТЬСЯ ШЛЯХОМ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена вирішенню актуальних проблем кримінально-правової оцінки порушень прав на землю, які вчиняються шляхом бездіяльності. За результатами написання статті робиться висновок про те, що несвочасне повернення тимчасово займаних земель, наданих на підставі договору в тимчасове користування, а також інші прояви, які хоча й можуть розцінюватися як порушення прав на землю, проте виявляються не в активних діях, а в бездіяльності, мають тягнути не кримінальну (ст. 197-1 або ст. 356 Кримінального кодексу України), а адміністративну відповідальність (ст. 54 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Ключові слова: *самовільне зайняття, земельна ділянка, права на землю, кримінальна відповідальність, кваліфікація, дія, бездіяльність.*

Постановка проблеми. Дані, отримані за допомогою вивчення практики застосування ст. 197-1 Кримінального кодексу України (далі – КК) «Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво», вказують на те, що поруч із «традиційними» формами порушень прав на землю, які виявляються в активній поведінці винної особи щодо зайняття земельної ділянки, в Україні доволі поширеними є і випадки використання земельної ділянки після закінчення строку дії договору оренди землі та інші подібні прояви бездіяльності. При цьому ні в юридичній літературі, ні в судовій практиці не було сформовано уніфікованого підходу щодо правової оцінки подібної протиправної поведінки. За таких умов своє вагоме слово мають сказати представники кримінально-правової доктрини, завданням яких є вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо розв'язання відповідних проблем кваліфікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній правовій доктрині окремі аспекти проблематики, що розглядається, висвітлювалися у працях таких науковців, як Н. О. Антонюк, О. О. Дудоров, В. М. Захарчук, М. І. Мельник, М. І. Панов, О. О. Пенязькова, В. В. Сидоренко, А. М. Шульга та ін. Визнаючи неабияку значущість і змістовність праць згаданих правознавців, водночас маю зазначити, що в їхніх межах аналізована проблематика належного висвітлення не знайшла.

Постановка мети. Метою цієї статті є вирішення найбільш складних питань, що виникають при кваліфікації тих порушень прав на землю, які вчиняються шляхом бездіяльності.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи об'єктивну сторону кримінального правопорушення (далі – к. пр.), передбаченого ч. 1 ст. 197-1 КК, Н. О. Антонюк свого часу писала про те, що як фактичне використання ненаданої земельної ділянки треба розглядати і випадки, коли строк користування тимчасово зайнятими земельними ділянками закінчився [1, с. 82]. Подібно розмірковують і деякі інші науковці, які наявність ознак самовільного зайняття земельної ділянки вбачають зокрема тоді, коли орендодавець продовжує використовувати земельну ділянку після закінчення строку дії договору оренди цієї ділянки [2, с. 146].

Та на мою думку, на питання про наявність у ситуації, що розглядається, ознак складу к. пр., передбаченого ч. 1 (ч. 2) ст. 197-1 КК, все ж треба давати негативну відповідь [3, с. 888]. Справді, протиправна бездіяльність особи, якій можуть передувати цілком правомірні вчинки, здатна заподіяти власнику (законному користувачеві) земельної ділянки не меншої шкоди, ніж активна поведінка – дії, які згідно зі ст. 197-1 КК мають розцінюватися як самовільне зайняття земельної ділянки. Проте несвоєчасне повернення тимчасово займаної земельної ділянки, раніше наданої на підставі договору у тимчасове користування, є не к. пр. (ст. 197-1 КК), а адміністративним проступком (ст. 54 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)). На користь викладеного підходу вказує: а) значення слова «займати»; б) нормативне визначення поняття самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»).

З висновком про те, що неповернення або утримання земельної ділянки після закінчення строку дії її оренди не утворює складу к. пр., передбаченого ст. 197-1 КК, погоджується й О. О. Пенязькова. Дослідниця пише, що це є прогалиною КК, яка потребує законодавчого коригування, та пропонує доповнити диспозицію ч. 1 ст. 197-1 КК таким діянням, як протиправне утримання земельної ділянки, оскільки у разі вчинення відповідних дій не передбачена й адміністративна відповідальність [4, с. 99–100]. Однак посилення О. О. Пенязькової на те, що «за вчинення відповідних дій непередбачена й адміністративна відповідальність», є не зовсім обґрунтованим, адже саме реагування, зокрема на такі ситуації, і є завданням ст. 54 КУпАП, що підтверджується і прикладами із судової практики.

Наприклад, до адміністративної відповідальності за ст. 54 КУпАП було притягнуто Особу-1, який порушив строки повернення тимчасово займаних земельних ділянок загальною площею 15,7549 га, строк оренди яких сплив [5].

На необхідність застосування у таких випадках саме ст. 54 КУпАП звертається увага і в деяких правозастосовних матеріалах за ст. 197-1 КК.

Так, до одного із судів надійшов обвинувальний акт за ч. 1 ст. 197-1 КК стосовно Особи-1, якому інкримінувалося те, що він, після закінчення строку дії договору оренди землі продовжив використання відповідної земельної ділянки, незважаючи на неодноразові відмови у продовженні дії договору. Утім, оцінивши наведені факти, суд зробив висновок про те, що в діянні Особи-1 містяться ознаки не складу к. пр., передбаченого ст. 197-1 КК, а проступку, передбаченого ст. 54 КУпАП [6].

Заради справедливості треба зазначити, що в юридичній літературі зустрічається й інше бачення стосовно вирішення зазначеної проблематики. Зокрема, на відміну від О. О. Пенязькової, В. М. Захарчук переконаний у тому, що в окреслених випадках варто говорити не про незаконне утримування земельної ділянки, а саме про її самовільне зайняття. Свою позицію автор пояснює тим, що фактично незаконне утримування також полягає у використанні земельної ділянки без відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу в оренду та за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, що цілком охоплюється законодавчим визначенням поняття «самовільне зайняття земельної ділянки». «Тому, – резюмує правник, – будь-які випадки незаконного утримування земельної ділянки, що була надана особі на законних підставах, шляхом її використання після спливу строків користування нею, не можна розглядати як порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель (ст. 54 КУпАП), що полягає у бездіяльності, а треба кваліфікувати як самовільне зайняття» [7, с. 95].

Вважаю, що подібне трактування можна було б підтримати лише за умови «відокремленого», безсистемного, вирваного з контексту аналізу поняття «фактичне використання», коли не враховується:

1) ні етимологічний зміст поняття «зайняття», який насамперед означає: а) брати що-небудь для користування, закріплювати за собою або кимось, розташовуватися де-небудь; б) захоплювати який-небудь населений пункт, територію, місцевість тощо;

2) ні наявність у КУпАП двох окремих норм, в яких встановлено відповідальність за різні правопорушення, що мають принципово іншу юридичну природу, – самовільне зайняття земельної ділянки та порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель (ст. 53-1 та ст. 54 відповідно). Щодо цього А. А. Андрущенко зазначає, що, на відміну від ст. 53-1, обов'язковою умовою кваліфікації за ст. 54 КУпАП є наявність договору оренди земельної ділянки, сервітуту, емфітевзису, суперфіцію, строк дії яких закінчився [8, с. 176].

Зважаючи на зазначені обставини, формується зовсім інше, аніж обстоюване В. М. Захарчуком, бачення стосовно юридичної природи самовільного зайняття земельної ділянки, до якого необхідно включати лише ті дії, коли земельну ді-

лянку самовільно, за відсутності жодних правочинів, «беруть», «закріплюють», «захоплюють» для власного користування, а не самовільно її утримують, продовжуючи нею користуватися після закінчення строку дії відповідного договору.

Незважаючи на всі представлені аргументи та наведені правозастосовні матеріали за ст. 54 КУпАП, аналіз практики застосування саме ст. 197-1 КК засвідчує, що, розглядаючи ідентичні за змістом справи, деякі суди ігнорують положення ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» і продовжують кваліфікувати як самовільне зайняття земельної ділянки бездіяльність осіб, які своєчасно не звільняють земельні ділянки.

Наприклад, за ч. 2 ст. 197-1 КК було кваліфіковане діяння Особи-1, який після закінчення строку дії договору оренди організовував роботи щодо обробітку відповідної земельної ділянки [9].

Аналогічно кваліфіковано діяння Особи-2, яка після закінчення строку договору оренди земельної ділянки звернулася із письмовою заявою до Долинської РДА про продовження дії оренди цієї земельної ділянки і, будучи впевненою у тому, що вказану земельну ділянку їй знову нададуть в оренду, одразу приступила до її оброблення [10].

Тут хотілося б зауважити, що деякі суди, встановивши факт незвільнення орендованої земельної ділянки особами, які вважають подальше користування ними правомірним, приймають певною мірою компромісне рішення, визнаючи такі дії різновидом караних за ст. 356 КК самоправних дій.

Зокрема, в одній зі справ було встановлено, що Особа-1, який до 2009 р. орендував земельну ділянку розміром 7,87 га, яка належить Особі-2, та земельну ділянку розміром 7,87 га, яка належить Особі-3, після припинення дії договору оренди земельної ділянки продовжив використання останньої, вважаючи, що користувався ними на законних підставах, за усною домовленістю із Особою-4, який діяв від імені потерпілих. Казанківський районний суд Миколаївської області кваліфікував такі дії саме за ст. 356 КК [11].

Оцінюючи правомірність подібної практики, треба пригадати, що ознаками караного за ст. 356 КК самоправства є самовільність вчинення будь-яких дій та оспорюваність їхньої правомірності.

У юридичній літературі зазначається, що самовільне вчинення будь-яких дій – це здійснення особою свого дійсного або уявного права чи вчинення інших дій всупереч встановленому порядку і без законних повноважень. Дійсним визнається право, яким особа володіє в силу закону, договору чи на іншій підставі, однак це право реалізується з порушенням порядку (наприклад, особа, яка на законній підставі отримала ордер на квартиру, не дочекавшись виїзду попередніх мешканців, самовільно її займає). Під уявним (передбачуваним, гаданим) треба розуміти право, стосовно належності якого собі винна особа помиляється. Насправді цим правом суб'єкт не володіє.

Оспорюваність правомірності дій особи означає, що інший громадянин або підприємство, установа, організація вважають дії того, хто вчиняє самоправні дії, незаконними, відкрито не погоджуються з ними, оскаржують їх. Проте не обов'язково, щоб оскарження (усне, письмове, конклюдентні дії тощо) відбувалося саме у передбаченому законом порядку (судовому, адміністративному тощо), а також щоб особа, якій самоправними діями завдається значна шкода (її представник), була присутня на місці вчинення к. пр. Оспорювати правомірність дій може: особа, щодо якої мають (мали) місце самоправні дії; інша особа [12, с. 1095–1096].

Зважаючи на те, що у згаданому вище судовому рішенні вказувалося і на самовільність, і на оспорюваність правомірності дій, на які винні особи мали уявне право, інкримінування їм саме ст. 356 КК, здавалося б, треба визнати обґрунтованим. Водночас необхідно ще раз підкреслити, що з такою кваліфікацією можна було б погодитися лише за умови доведеності того, що:

– по-перше, вчиняючи відповідні дії, суб'єкт здійснював своє дійсне або уявне право;

– по-друге, що мали місце передбачені ст. 356 КК «дії», а не характерна для ст. 54 КУпАП бездіяльність.

Однак аналіз наведеного рішення вказує на те, що у цій ситуації, навпаки, не було ані дій – особи не звільняли відповідні земельної ділянки (бездіяльність), ані, що головне, дійсного чи уявного права винного, який чітко усвідомлював факт протиправного користування ним згаданими земельними ділянками. З огляду на сказане вважаю, що діяння Особи-1 мало бути кваліфіковане саме за ст. 54 КУпАП, а не ст. 356 КК.

Висновки. Отже, несвоєчасне повернення тимчасово займаних земель, наданих на підставі договору в тимчасове користування, має тягнути не кримінальну, а адміністративну відповідальність (ст. 54 КУпАП). Неможливість кваліфікації таких дій за ст. 197-1 КК пояснюється етимологічним змістом терміна «займати» та, головне, нормативним визначенням поняття «самовільне зайняття земельної ділянки». З подібних міркувань самовільним зайняттям земельної ділянки не може вважатися: незвільнення земельної ділянки особою, яка не виконала зобов'язання перед кредитором і тому позбавлена права власності на земельну ділянку; незвільнення земельної ділянки особою, земельну ділянку якої відчужено з мотивів суспільної необхідності чи для суспільних потреб або конфісковано за рішенням суду; несвоєчасне звільнення земельних ділянок, право на використання яких припинилося; порушення строків переоформлення прав на землю та інші прояви, які хоча й можуть розцінюватися як порушення прав на землю, проте виявляються не в активних діях, в бездіяльності. У цих випадках вчинене може розцінюватися як те чи інше земельне правопорушення – порушення строку

повернення тимчасово зайнятих земель, невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання їх за призначенням, тощо. Що ж до ст. 356 КК, то вона не може бути інкримінована як через пасивний характер дій винних, так і через відсутність у них дійсного чи уявного права, адже вони чітко усвідомлюють факт протиправного користування ними відповідними земельними ділянками.

Список використаних джерел

1. Антонюк Н. Кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. *Вісник прокуратури*. 2008. № 1. С. 77–87.
2. Вилегжаніна В. В. Цивільно-правове регулювання договору найму (оренди) земельної ділянки: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 200 с.
3. Мовчан Р. О. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері земельних відносин: законодавство, доктрина, практика: монографія; передмова д-ра юрид. наук, проф., заслуженого діяча науки і техніки України О. О. Дудорова. Вінниця: ТОВ «Твори», 2020. 1152 с.
4. Пенязькова О. О. Кримінально-правова охорона земель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 291 с.
5. Постанова Соснівського районного суду м. Черкаси від 29 вересня 2016 р. у справі № 712/9995/16-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61759730>
6. Вирок Петропавлівського районного суду Дніпропетровської області від 26 липня 2018 р. у справі № 188/1672/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75506395>
7. Захарчук В. М. Самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво за кримінальним правом України: монографія. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2015. 214 с.
8. Андрущенко А. А. Деякі питання кваліфікації правопорушень, передбачених ст. 54 Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 174–178.
9. Ухвала Сумського районного суду Сумської області від 21 листопада 2016 р. у справі № 587/1456/16-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63176284>
10. Постанова Долинського районного суду Кіровоградської області від 18 серпня 2011 р. у справі № 1-141/11/2009. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17923525>
11. Вирок Казанківського районного суду Миколаївської області від 08 квітня 2013 р. у справі № 1413/1935/2012. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57509731>
12. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. 10-те вид., переробл. та допов. Київ: ВД «Дакор», 2018. 1360 с.

References

1. Antoniuk N. (2008). Kryminalna vidpovidalnist za samovilne zainiattia zemelnoi dilianky ta samovilne budivnytstvo. *Visnyk prokuratury – Bulletin of the prosecutor's office*, 1, 77–87 (in Ukrainian).
2. Vylehzhaniina V. V. (2018). Tsyvilno-pravove rehuliuвання dohovoru naimu (orendy) zemelnoi dilianky. *Candidate's thesis*. Kyiv (in Ukrainian).

3. Movchan R. O. (2020). Kryminalna vidpovidalnist za zlochyny u sferi zemelnykh vidnosyn: zakonodavstvo, doktryna, praktyka: monohrafiia; peredmova d-ra yuryd. nauk, prof., zasluženoho diiacha nauky i tekhniky Ukrainy O. O. Dudorova. Vinnytsia: TOV «Tvory» (in Ukrainian).
4. Pieniazkova O. O. (2018). Kryminalno-pravova okhorona zemel v Ukraini. *Candidate's thesis*. Kyiv (in Ukrainian).
5. Postanova Sosnivskoho raionnoho sudu m. Cherkasy vid 29 veresnia 2016 r. u spravi № 712/9995/16-a. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61759730> (in Ukrainian).
6. Vyrok Petropavlivskoho raionnoho sudu Dnipropetrovskoi oblasti vid 26 lypnia 2018 r. u spravi № 188/1672/16-k. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75506395> (in Ukrainian).
7. Zakharchuk V. M. (2015). Samovilne zainiattia zemelnoi dilianky ta samovilne budivnytstvo za kryminalnym pravom Ukrainy: monohrafiia. Khmelnytskyi: Khmelnytskyi universytet upravlinnia ta prava (in Ukrainian).
8. Andrushchenko A. A. (2010). Deiaki pytannia kvalifikatsii pravoporushen, peredbachenykh st. 54 Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia. *Universytetski naukovy zapysky – University scientific notes*, 4, 174–178 (in Ukrainian).
9. Ukhvala Sumskoho raionnoho sudu Sumskoi oblasti vid 21 lystopada 2016 r. u spravi № 587/1456/16-k. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63176284> (in Ukrainian).
10. Postanova Dolynskoho raionnoho sudu Kirovohradskoi oblasti vid 18 serpnia 2011 r. u spravi № 1-141/11/2009. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17923525> (in Ukrainian).
11. Vyrok Kazankivskoho raionnoho sudu Mykolaivskoi oblasti vid 08 kvitnia 2013 r. u spravi № 1413/1935/2012. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57509731> (in Ukrainian).
12. Naukovo-praktychnyi komentar Kryminalnoho kodeksu Ukrainy. (2018) / za red. M. I. Melnyka, M. I. Khavroniuka. 10-te vyd., pererobl. ta dopov. Kyiv: VD «Dakor» (in Ukrainian).

Movchan Roman Oleksandrovykh. About some problems of qualification of violations of land rights, which are committed through inactivity

The article is devoted to solving urgent problems of qualification of land rights violations committed by inaction.

It has been proved that the untimely return of temporarily occupied lands provided on the basis of an agreement for temporary (short-term or long-term) use (in particular, lease) is subject not to criminal (Art. 197-1 or Art. 356 of the Criminal Code of Ukraine), but to administrative responsibility (Article 54 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses).

The article argues the position that in favor of the stated approach the accounting indicates: a) the meaning of the word «borrow»; besides, it is impossible to take possession of a land plot or use it by inaction; b) the normative definition of the concept of unauthorized occupation of a land plot (Article 1 of the Law of Ukraine «On State Control over the Use and Protection of Lands»); c) rules of constitutional origin “all doubts are in favor of the person whose acts are qualified”. It is noted that from such considerations, unauthorized occupation of a land plot cannot be considered: non-

release of a land plot by a person who has not fulfilled his obligations to a creditor and therefore deprived of ownership of the land plot; non-release of a land plot by a person whose land plot has been alienated for reasons of public necessity or for public needs or confiscated by a court decision; non-alienation of a land plot by foreign and stateless persons within a specified period; untimely release of land plots, the right to use which has ceased; violation of the terms of re-registration of rights to land and the like. It is stated that in these cases the deed can be regarded as one or another land offense – violation of the term for the return of temporarily occupied lands, failure to fulfill obligations to bring them into a state suitable for their intended use.

Keywords: unauthorized occupation, land plot, rights to land, criminal liability, qualifications, action, inaction.