

**Окремі питання кваліфікації діянь передбачених частиною 1 статті
197-1 КК України в процесі безоплатної приватизації земельної
ділянки***

Новосад В. Д.¹, Хухра В. А.²

Опубліковано	Секція	УДК
30.11.2023	Право	343.4

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.10216022>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. У статті запропоновано теоретичне обґрунтування кваліфікації діянь за статтею 197-1 КК України, які полягають у використанні земельної ділянки особами, які не набули права власності на неї, але перебувають в процесі безоплатного набуття прав володіння, користування та розпоряджання. Виділено позитивний та негативний аспект. Проаналізовано ознаки діянь, за які не буде наставати кримінальна відповідальність за статтею 197-1 КК України у зв'язку з використанням таких ділянок без набуття правомочностей власника чи законного володільця.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування використання земельної ділянки на підставі рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність без вчинення кримінального правопорушення передбаченого ст. 197-1 КК України.

Ключові слова: «самовільне зайняття», «безоплатна приватизація», «кваліфікація діяння», «цільове призначення».

Separate issues of qualification of actions provided for in part 1 of Article 197-1 of the Criminal Code of Ukraine in the process of free privatization of a land plot

Annotation. The protection of a person's property, acquired in a legal way, occupies an important place in many norms of various branches of law. Much attention is paid to the protection of the rights of the owner or user of the land plot as an object of real estate. This is explained primarily by the fact that the Basic Law of the state declares land to be the main national wealth under special protection. Moreover, from the content of Part 2 of Art. 14 of the Constitution of Ukraine, the right to own land is guaranteed, at the same time, this right is acquired and exercised by citizens, legal entities and the state exclusively in accordance with the law. Particular attention is paid to this by the Land Code of Ukraine (hereinafter referred to as the Land Code of Ukraine), which in Art. 1 also declares that the use of land ownership cannot

* Науковий керівник: Шуп'яна М.Ю., доцент кафедри кримінального права та кримінології, кандидат юридичних наук

¹студент юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, <https://orcid.org/0000-0002-8226-5496>

²студентка юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, <https://orcid.org/0009-0002-5757-9204>

harm the rights and freedoms of citizens, public interests, worsen the ecological situation and natural qualities of the land. In addition, civil, administrative and criminal liability is established for violation of these requirements. Despite this, in practice there are many situations that violate the rights of the owner (state bodies, local self-government bodies, natural or legal persons) of a land plot in connection with arbitrary occupation and use of a land plot, which causes significant damage to the legal owner or owner.

The article offers a theoretical justification for the qualification of acts under Article 197-1 of the Criminal Code of Ukraine, which consist in the use of a land plot by persons who have not acquired the right to own it, but are in the process of free acquisition of the rights of possession, use and disposal. Positive and negative aspects are highlighted. The signs of actions for which criminal liability will not arise under Article 197-1 of the Criminal Code of Ukraine, in connection with the use of such plots without acquiring the rights of the owner or legal owner, have been analyzed.

The purpose of the research is the theoretical justification of the use of the land plot on the basis of the decision of the state authority or local self-government body to grant permission for the development of the land management project regarding the transfer of the land plot to ownership, without committing a criminal offense provided for in Article 197-1 of the Criminal Code of Ukraine.

Keywords: «voluntary employment», «free privatization», «qualification of action», «purpose».

Вступ

Захист майна особи, набутого у законний спосіб, займає важливе місце в багатьох нормах різних галузей права. Багато уваги приділено захисту прав власника чи користувача земельної ділянки як об'єкта нерухомого майна. Це пояснюється передусім тим, що Основний Закон держави проголошує землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною. Більше того, зі змісту ч. 2 ст. 14 Конституції України право власності на землю гарантується, при цьому, це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Окрему увагу на це звертає Земельний кодекс України (далі – ЗК України), який у ст. 1 також проголошує, що використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Крім цього, за порушення цих вимог встановлено цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Попри це, на практиці виникають багато ситуацій, які порушують права власника (органи держави, органу місцевого самоврядування, фізичної чи юридичної особи) земельної ділянки у зв'язку із самовільним зайняттям та використанням земельної ділянки, що спричиняє істотну шкоду законному володільцю або власнику.

Актуальність дослідження зумовлена тим, що у сучасних умовах розвитку української держави на тлі помітних успіхів у вивченні теоретичних і методологічних питань про кримінальні правопорушення, кримінальну відповідальність і покарання, досягнення дослідження кваліфікації діянь передбачених статтею 197-1 КК України в процесі безоплатної приватизації земельної ділянки не настільки вражаючі. На сьогодні є відсутніми комплексні дослідження у цьому напрямі, а аналіз юридичної та іншої літератури свідчить, що теоретичним проблемам використання земельної ділянки на підставі рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність приділяється недостатня увага.

Помітний внесок у розроблення розгляданої проблематики у різний час зробили такі науковці: М. Бажанов, Ю. Баулін, В. Борисов, О. Дудоров, М. Коржанський, О.

Костенко, В. Кудрявцев, В. Лавренюк, Р. Мовчан, А. Музика, В. Навроцький, А. Савченко, В. Сташис, В. Тацій, П. Фріс, М. Хавронюк. Проте, дослідження вказаних науковців заклали основні підвалини науки кримінального права та проблемні теоретичні і практичні аспекти самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва як кримінального правопорушення. Стаття спрямована на дослідження теоретичної проблеми кваліфікації діяння, яке на перший погляд і підпадає під ознаки ст. 197-1 КК України, проте ним не можуть бути.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування використання земельної ділянки на підставі рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність, без вчинення кримінального правопорушення передбаченого ст. 197-1 КК України.

У цій статті використані такі методи наукового дослідження як: загальнотеоретичний, наукового аналізу, порівнювального аналізу, дедукцію, аналогію, абстрагування.

Результати

Слід звернути окрему увагу на те, що до 2007 р. у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) від 5 квітня 2001 р. була відсутня норма про кримінальну відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво. Проте, подібна норма містилася у КК УРСР 1960 р., де була розміщена у главі ІХ «Злочини проти порядку управління». Наявність цієї норми у зазначеній главі пояснювалося тим, що в Радянському Союзі земля знаходилась у власності держави. Тому і вчені, котрі займались вивченням проблем самовільних «захватів» (саме такий термін вживався у ст. 199 КК УРСР 1960 р.) землі, вважали, що такі дії посягають на право державної власності на землю і встановлений порядок надання, розподілу та перерозподілу земель [1, с. 41], і відповідно до цього визначали, що такі дії, як самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво, мають знаходитись серед злочинів, які посягають на встановлений порядок управління [2, с. 55]. Деяка група науковців далі продовжує притримуватись цієї позиції, але зрештою, на нашу думку, з утвердженням незалежності України було виділено декілька видів прав на земельну ділянку: право власності держави (що було по суті, монополією в Радянському Союзі), право комунальної власності та право приватної власності. Земельна ділянка розглядається як окремий вид майна, яке належить особі (громадянину) на праві власності. Тобто усунуто імператив щодо володіння, користування та розпорядження земельною ділянкою виключно державою, а земля є товаром на сьогодні. Тому, на нашу думку, посягання здійснюється на відносини власності, а не управління, що було характерним для іншої правової моделі здійснення права власності на земельну ділянку, відмінному від сучасної України.

Кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво передбачена ст. 197-1 КК України. Важливим при цьому вважаємо, з'ясування поняття «самовільне зайняття земельної ділянки». Зайняття земельної ділянки має визнаватись «самовільним» коли є відсутність рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у власність або надання в користування (оренду). Це положення ґрунтується на вимогах ст. ст. 116, 123, 124, 127 ЗК України, в яких йдеться про те, що громадяни та юридичні особи набувають права на земельні ділянки із земель державної або комунальної власності на підставі рішень уповноважених органів, прийнятих відповідно до законодавства. Тобто, зайняття земельної ділянки повинно вважатись самовільним за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання в користування (оренду) або за

відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними. Важливим при цьому постає питання з'ясування дій, які до закону є правомірними.

Передача земель державної або комунальної власності у власність громадян може бути безоплатною та платною. Відповідно до ч. 3 ст. 116 ЗК України безоплатна передача земель у власність громадян проводиться в разі:

- 1) приватизації земельних ділянок, які перебувають у користуванні громадян;
- 2) одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;
- 3) одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації, визначених ЗК України.

Порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами регламентується ст. ст. 25, 118 ЗК України з урахуванням положень законів України: від 4 березня 1992 р. «Про приватизацію державного майна», від 7 липня 1999 р. «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», від 10 липня 1996 р. «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі», від 14 вересня 2000 р. «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» тощо. Норми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам зазначені в ст. 121 ЗК України. Крім безоплатної передачі земель у власність, ст. 127 ЗК України передбачає продаж земель державної та комунальної власності [3, с. 180].

Окремо, у цій статті, вживається термін «процес безоплатної приватизації». Таким процесом слід вважати часовий проміжок з моменту отримання рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність і до моменту внесення відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Таким чином, слід відмежовувати процес оплатної приватизації (за плату) та набуття права оренди чи інших прав, не пов'язаних з набуттям права власності на земельну ділянку. Предметом дослідження цієї статті є лише проблемні аспекти кваліфікації діяння, яке виникає в процесі безоплатної приватизації, за ч.1 ст. 197-1 КК України.

Безпосереднім об'єктом цього злочину є земельні відносини як суспільні відносини власності щодо володіння, користування і розпоряджання землею. Звідси, земельні відносини – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпоряджання земельною ділянкою. При цьому, чи може на деякі відносини поширюватись правовий режим земельних відносин, не пов'язаний із «офіційним» володінням, користуванням і розпоряджанням земельною ділянкою. Важливим при цьому є питання кваліфікації діяння за ст. 197-1 КК України, коли особа в процесі безоплатної приватизації земельної ділянки починає здійснювати її користування без дозволу чи згоди власника, який передає земельну ділянку цій особі у власність. Наприклад, порядок безоплатної приватизації земельної ділянки передбачений ст. 118, ст. 122 ЗК України, встановлює таке, що громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень. Після чого, у встановлений законом строк, громадяни отримують відповідне рішення (органи місцевого самоврядування) чи наказ (органи державної влади) про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність (далі – Рішення 1), але при цьому не набувають ще прав на цю земельну ділянку. Проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки розробляється за замовленням громадян суб'єктами господарювання, що є виконавцями робіт із землеустрою згідно із законом у строки, що обумовлюються угодою сторін. Такий строк

може бути досить довгим, тривати і один рік чи більше року. Оскільки багато громадян не чекають виготовлення проектної документації та подальшого рішення органу державної влади чи місцевого самоврядування про затвердження проекту землеустрою і передання земельної ділянки у власність, що є вже підставою для виникнення та реєстрації права власності в особи, а приступають до використання земельної ділянки. Така квапливість має як і позитивний аспект, так і негативний. Позитивним виступатиме те, що коли земельна ділянка знаходиться в залісненому, закинутому стані або є забрудненою (що може призвести до зараження земель), а майбутній власник, який отримав лише Рішення 1, приступив до її очищення з метою подальшого цільового використання. Негативним аспектом виступатиме те, що коли земельна ділянка використовується іншою особою за згодою органу місцевого самоврядування (що впливає із договору, рішення), але до моменту приватизації цієї ділянки майбутнім власником, то втручання цього власника, який отримав лише Рішення 1 буде розцінюватись як порушення прав особи, що нею фактично володіє.

Як вбачаємо в таких ситуаціях, ще не виникає в громадянина класичних земельних відносин, оскільки жодної правомочності щодо володіння, користування чи розпоряджання земельною ділянкою він «офіційно» не набув. Більше того, таке використання може завдати (в багатьох випадках завдає) значної шкоди її законному володільцю або власнику. І тут постає важливе практичне питання, чи буде таке використання земельної ділянки підпадати під склад ст. 197-1 КК України, чи тут відсутня кримінальна відповідальність.

Цікавим для аналізу є лист Державного комітету України із земельних ресурсів від 11 листопада 2008 р. № 14-17-4/12991 «Щодо застосування терміну «самовільне зайняття земельної ділянки», в якому вказується на відсутність самовільного зайняття земельної ділянки, якщо існує рішення органу влади або місцевого самоврядування про виділення особі земельної ділянки. У цьому листі звертається увага на те, що у відповідному законодавчому визначенні говориться про рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування саме про передачу земельної ділянки у власність або надання її в користування (оренду). Тому, якщо використання земельної ділянки здійснюється за наявності будь-яких інших рішень зазначених органів (наприклад, про надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки, про погодження місця розташування об'єкта), такі дії мають розцінюватись як самовільне зайняття земельної ділянки [4]. Вважаємо необґрунтованим таке розуміння самовільного зайняття земельної ділянки. На практиці виникає велика кількість використання земельних ділянок лише за Рішенням 1, що позитивно впливає на суспільні, економічні відносини на території органу, що видав це Рішення 1. Більше того, в діяннях, що містять позитивний аспект взагалі відсутня суспільна небезпечність діяння, а державний орган чи орган місцевого самоврядування навпаки заохочує громадян до використання земельних ділянок в межах цільового призначення. Окремо видається слушним те, що технічна документація, а саме її виготовлення потребують неабияких затрат в особи, яка прагне набути право власності на земельну ділянку. Таке використання, на підставі Рішення 1, дозволить особі отримати доходи для її оформлення. Також зазначимо, що лист Державного комітету України із земельних ресурсів за своєю юридичною силою не може тлумачити норми КК України, це лише покладено на Верховний Суд України, тому такі висновки вважаємо рекомендаційними і досить умовними.

На нашу думку, лише в окремих випадках такі дії громадянина можна розглядати як кримінальне правопорушення, передбачене ст. 197-1 КК України. На підтвердження цього наводимо наступні міркування:

В рішенні органу державної влади чи місцевого самоврядування про надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність відображено цільове призначення та розмір земельної ділянки, місце розташування земельної ділянки та її межі. З погляду інкримінування ст. 197-1 КК з-поміж інших ознак найбільше значення мають площа, межі та місце розташування земельної ділянки, адже саме вони враховуються при визначенні шкоди, завданої самовільним зайняттям земельної ділянки. Тому вони мають бути обов'язково визначені у Рішенні 1, без такого визначення неможливе правомірне використання. Якщо громадянин, якому надано такий дозвіл, приступить до використання земельної ділянки згідно з цільовим призначенням, площею, місцем розташування та межами земельної ділянки, які охоплюються Рішенням 1, то тоді таке не можна трактувати як її самовільне зайняття, а отже відповідальності за ст.197-1 КК України наставати не може. При цьому, не важливим є те, чи належить така земельна ділянка до особливо цінних земель. Тут наявні дії, які є правомірними. Окрім цього, повинен обов'язково враховуватись позитивний аспект такого використання. Отож виділимо **ознаки**, правомірного використання за Рішенням 1: а) Рішення 1 передбачає цільове призначення, площу та місце розташування земельної ділянки, її межі; б) Таке використання здійснюється за цільовим призначенням, на відповідній площі та місці, в межах визначених у Рішенні 1; в) Наявність позитивного аспекту.

Якщо в подальшому виявиться те, що технічною документацією встановлене інше цільове призначення чи у Витязі Державного земельного кадастру (далі – ДЗК) ніж у Рішенні 1, то таке використання не буде визнаватись самовільним зайняттям земельної ділянки, але при цьому, якщо таке використання призвело до значної шкоди, то така шкода має бути відшкодована суб'єкту, який постановив Рішення 1, та майбутній власник має негайно припинити використання земельної ділянки за призначенням вказаним у Рішенні 1 та використовувати її згідно з технічною документацією. **Ознаки:** а) Рішення 1 передбачає цільове призначення, площу та місце розташування земельної ділянки, її межі; б) Таке використання здійснюється за цільовим призначенням, на відповідній площі та місці, в межах визначених у Рішенні 1; в) Наявність позитивного аспекту; г) Технічна документація чи Витяг ДЗК змінив цільове призначення; д) Майбутній власник відшкодував збитки та використовує ділянку згідно з технічною документацією.

Якщо особа самовільно зайняла земельну ділянку і використовує її не відповідно до цільового призначення, що вказане у Рішенні 1 і при цьому завдає значної шкоди її власнику, то такі дії мають підпадати під кваліфікацію за ч. 1 ст. 197-1 КК України. Більше того, таке використання повинно бути виключно на тій території і у межах, яку визначено у Рішенні 1. У разі зайняття іншої території, площі чи меж земельної ділянки, не передбаченої у Рішенні 1, таке діяння також має підпадати під кваліфікацію за ст. 197-1 КК України.

Якщо ж особа використовує земельну ділянку не за цільовим призначенням вказаним у Рішенні 1, а з технічної документації впливає інше призначення (яке вона здійснює), то такі дії також варто кваліфікувати за ст. 197-1 КК України, через триваючий характер таких дій, бо виготовлення документації на земельну ділянку займає деякий час, а отже, таке використання буде суперечити Рішенню 1, що може призвести до завдання збитків.

Тобто, на нашу думку, з описаного впливає те, що використання земельної ділянки за Рішенням 1 не буде кваліфікуватись за ст. 197-1 КК України, лише у тих випадках, коли такі діяння відповідають ознакам, названим у пункті 1 та 2 цієї наукової статті.

Тому, розглядаючи безпосередній об'єкт цього злочину - земельні відносини, вважаємо, що їх трактування як суспільні відносини щодо володіння, користування і розпоряджання земельною ділянкою є невдалим і потребує доповнення. На нашу думку, такі відносини слід обумовлювати так: суспільні відносини щодо володіння, користування і розпоряджання земельною ділянкою або такі, що виникають в процесі приватизації земельної ділянки.

Названі випадки використання за Рішенням 1, якщо вони відповідають ознакам передбаченим пунктами 1 та 2 нашої статті, будуть підпадати під дію, які до закону є правомірними, адже прямо не суперечать закону та впливають із його духу, при цьому такі діяння не завдаватимуть суспільної небезпеки, що виключатиме караність такого діяння.

Аналіз судової практики [5] кримінально-правової кваліфікації за ст. 197-1 КК України свідчить про те, що суди нерідко допускають помилку, визначаючи належність самовільно захоплених земельних ділянок до одного з видів, зазначених у цій науковій статті. Необхідно пам'ятати, що з метою недопущення неправильної кваліфікації необхідно детально з'ясувати положення регулятивного законодавства, що є запорукою належного врахування ознаки, що кваліфікує злочин, передбачений ст. 197-1 КК України.

Висновки

Кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво передбачена ст. 197-1 КК України. Особа, яка реалізує своє право на безоплатну приватизацію земельної ділянки передбаченої ст. 118, 122 ЗК України, може використовувати земельну ділянку на підставі рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність, без вчинення кримінального правопорушення передбаченого ст. 197-1 КК України, лише з дотриманням наступних ознак: а) Рішення 1 передбачає цільове призначення, площу та місце розташування земельної ділянки, її межі; б) Таке використання здійснюється за цільовим призначенням, на відповідній площі та місці, в межах визначених у Рішенні 1; в) Наявність позитивного аспекту, або додатково: г) Технічна документація чи Витяг ДЗК змінив цільове призначення; д) Майбутній власник відшкодував збитки та використовує ділянку згідно з технічною документацією.

Земельні відносини, які охороняються ст. 197-1 КК України, слід обумовлювати так: суспільні відносини щодо володіння, користування і розпоряджання земельною ділянкою або такі, що виникають в процесі приватизації земельної ділянки.

Перспективним для подальших досліджень є дослідження кваліфікуючих ознак складу ст. 197-1 КК України.

Список використаних джерел

1. Лавренюк В., Федоров В. Про відповідальність за самовільний захват землі. Радянське право. № 4. 1986.
2. Мовчан Р. Кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Луганськ, 2009. 246 с.
3. Дудоров О. Кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво : монографія. О. Дудоров, Р. Мовчан. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2012. 400 с.
4. Лист Державного комітету України із земельних ресурсів від 11 листопада 2008 р. № 14-17- 4/12991 «Щодо застосування терміну «самовільне зайняття земельної

ділянки». [Електронний ресурс]. Дата звернення: 26.11.2023. Режим доступу: https://zakononline.com.ua/documents/show/425471__425536

5. Проблеми кваліфікації самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва у практиці Верховного Суду. [Електронний ресурс]. Дата звернення: 26.11.2023. Режим доступу: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/problemu-kvalifikatsiyi-samovilnogo-zajnyattya-zemelnoyi-dilyanky-ta-samovilngo-budivnytstva-u-praktytsi-verhovnogo-sudu/>