

УДК 332.2(477)

І.М. МИРОШНИЧЕНКО, Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України

КЛАСИФІКАЦІЯ ПОРУШЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ЗЕМЕЛЬ ЖИТЛОВОЇ ТА ГРОМАДСЬКОЇ ЗАБУДОВИ У МІСТАХ УКРАЇНИ

Ключові слова: порушення, законодавство, охорона земель, житлова та громадська забудови

Метою здійснення дослідження за даним напрямком є розроблення узагальнюючої класифікації порушень законодавства про охорону земель житлової та громадської забудови у містах України з тим, щоб в подальшому вдосконалити як діюче законодавство, так і на практиці створити передумови для попередження означених порушень. Для цього передбачається виділити критерії, за якими слід класифікувати вказані порушення, з'ясувати особливості кожного з виду таких порушень, зробити узагальнюючі висновки щодо піднятого питання. Про актуальність теми свідчать численні порушення земельних норм на практиці, а також постійні дискусії навколо «земельних» тем щодо правомірності певних дій влади, посадових осіб. В науковій літературі робіт за подібною тематикою були проведені дослідження І.О. Іванової, І.І. Каракаша, М.І. Мельника та інших.

У земельному законодавстві України, як і в інших державах світу, відсутня система норм, що передбачають земельні правопорушення та визначають їх юридичний склад. Саме тому, для кращого розуміння природи земельних правопорушень, ми вважаємо доцільним провести теоретично-практичну класифікацію земельно-правових правопорушень в сфері земель житлової та громадської забудови. На нашу думку, такий вид правопорушень правильно класифікувати таким чином:

I. Залежно від характеру суспільно-

небезпечних діянь суб'єкта правопорушення:

1. Земельно-екологічне правопорушення: 1) псування і забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами; 2) недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд; 3) розміщення, проектування, будівництво та введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель; 4) приховування або перекручення відомостей про стан екології, зокрема радіаційної обстановки, пов'язаної із забрудненням землі; 5) порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів; 6) порушення правил і норм з ядерної та радіаційної безпеки при використанні джерел іонізуючого випромінювання.

2. Правопорушення, що посягають на порядок володіння землею: 1) самовільне зайняття земельних ділянок; 2) самовільне будівництво.

3. Правопорушення проти порядку використання та охорони земель житлової та громадської забудови як засобу операційно-просторового базису: 1) знищення межових знаків; 2) використання таких земель всупереч генеральному плану населеного пункту, іншій містобудівній документації, плану земельно-господарського устрою; 3) створення плану земельно-господарського устрою без дотримання державних стандартів та норм, регіональних та місцевих правил забудови; 4) самовільне відхилення від проектів землеустрою.

4. Правопорушення при наданні чи передачі прав на землю: 1) порушення строків розгляду заяв фізичних та юридичних осіб і вирішення питань про передачу та надання земельних ділянок під забудову; 2) укладання власниками землі угод із порушенням встановленого для них порядку придбання або відчуження земельних ділянок під забудову.

II. Залежно від природи регулюючого нормативно-правового документу:

1. Земельні правопорушення, що виходять з адміністративно-правових норм чинного законодавства (делікти)¹:

1) Делікти екологічного характеру: а) псування і забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами (ст.52 КпАП України); б) недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд (ст.79-1 КпАП України); с) порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів (ст.82 КпАП України); d) порушення правил і норм з ядерної та радіаційної безпеки при використанні джерел іонізуючого випромінювання (ст.95 КпАП України);

2) Делікти адміністративно-дисциплінарного характеру: а) недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва (ст.96 КпАП України); б) порушення законодавства під час планування і забудови території (ст.96-1 КпАП України); с) самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою (ст.55 КпАП України); d) самовільне зайняття земельної ділянки (ст.53-1 КпАП України); е) самовільне будівництво будинків або споруд (ст.97 КпАП України) [1].

2. Земельні правопорушення, що регулюються нормами КЗпП України (дисциплінарні правопорушення). Такою формою земельного правопорушення є діяння суб'єкта (рядового працівника підприємства, спеціаліста, керівника та його заступника), що порушує земельне законодавство України, проте, пов'язане із порушенням трудової дисципліни в земельних правовідносинах і носить характер дисциплінарних проступків, в силу чого, тягне відповідальність згідно з порядком, визначеним КЗпП України (ст.147), а саме догану або звільнення [2].

¹ Таке протиправне діяння, яке, в силу своєї суспільної небезпечності, не тягне кримінальної відповідальності (ч.2 ст.9 КпАП України).

Зокрема, до таких правопорушень потрібно віднести: 1) самовільну зміну працівником межового знаку земельної ділянки; 2) самовільне переставлення працівником межового знаку земельної ділянки; 3) приховування працівником відомостей про радіаційну обстановку, пов'язаної із забрудненням землі на якій планується будівництво житлового об'єкту; 4) забруднення працівником земель неочищеними стічними водами або виробничими відходами.

Варто зауважити, що передбачити наперед перелік потенціальних дисциплінарних земельно-правових проступків законодавчо майже неможливо, тому, питання кваліфікації діяння суб'єкта як дисциплінарного земельного делікту вирішується керівництвом підприємства конкретно в окремому випадку.

На нашу думку, подібна невизначеність з кваліфікацією дисциплінарного делікту діянь особи, яким характерні ознаки земельного правопорушення в правовій державі є неприпустимим. Саме тому, Державний Комітет із земельних ресурсів України разом із профспілковими організаціями повинен виробити Каталог дисциплінарних земельно-правових правопорушень, в якому передбачалися б всі можливі дисциплінарні делікти проти земельного законодавства.

3. Земельні правопорушення, що регулюються цивільно-правовими нормами чинного законодавства (делікти). До регулюючих такі правопорушення доцільно віднести ряд цивільно-правових норм, зокрема, що регламентують угоди купівлі-продажу, дарування, завдатку, обміну, оренди, що вчиняються власниками земельних ділянок з порушенням встановлених земельним законодавством правил та стандартів.

4. Земельні правопорушення, що регулюються кримінально-правовими нормами КК України (злочини) [3]². Основним безпосереднім об'єктом злочинів проти охорони землі є встановлений порядок використання

² Кримінально карані суспільно небезпечні протиправні діяння, передбаченні кримінальним законодавством України.

земель житлової та громадської забудови. До таких злочинів законодавець відносить:

1) забруднення або псування земель речовинами, відходами чи іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я людей або довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля (ст.239 КК України). Правова природа цього злочину полягає у вчиненні суб'єктом суспільно-небезпечних діянь, що були направлені проти встановленого законом земельного режиму шляхом забруднення або псування земель:

а) радіоактивними, синтетичними, хімічними, природними речовинами, що використовуються в побуті та у виробництві, або шкідливими викидами в атмосферне повітря та забруднюючими речовинами, що містяться в скидах;

б) відходами: речовини, матеріали та предмети, що створюються в процесі людської життєдіяльності, не мають подальшого використання, та від яких їх власник має намір чи повинен утилізувати чи видалити (абз.2 ст.1 Закону України «Про відходи», від 05.03.1998 р. в редакції від 07.03.2002 р.) [4]; речовини, матеріали та предмети, що створюються в процесі людської життєдіяльності, не мають подальшого використання, та від яких їх власник зобов'язаний утилізувати чи видалити (абз.2 п.2 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 р. № 1518) [5]; шлаки та відходи промисловості, комунально-побутових та інших підприємств, які можуть бути джерелом або сировиною для видобутку чи виробництва альтернативних видів палива (абз.3 ст.1 Закону України «Про альтернативні види рідкого та газового палива» від 14.01.2000 р.) [6].

с) іншими матеріалами, тобто не перерахованими в статті матеріалами, які можуть призвести до забруднення або псування земель [7, с.843].

2) Самовільне зайняття земельної ділянки території та самовільне будівництво (ст.197¹

КК України) всупереч встановленого порядку та підстав набуття права власності на земельні ділянки, який встановлений ст.81 ЗКУ. Правова суть цього злочину полягає в діях особи, що направлені на:

а) незаконне зайняття земельної ділянки. В ст.1 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» законодавець визначає «самовільне зайняття земельної ділянки» як будь-які дії особи, які свідчать про фактичне використання не наданої їй земельної ділянки чи намір використовувати земельну ділянку до встановлення її меж в натурі (на місцевості), до одержання документа, що посвідчує право на неї, та до його державної реєстрації [8].

Тобто, під самовільним зайняттям земельної ділянки, потрібно розуміти протизаконне заволодіння земельною ділянкою в порушення встановленого порядку надання, яке вчиняється без відведення земельної ділянки в натурі й одержання документа, що засвідчує право на земельну ділянку.

Обов'язковою ознакою об'єктивної сторони самовільного зайняття земельної ділянки, як кримінального злочину, є настання суспільно-небезпечних наслідків у виді значної шкоди (у сто і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян) законному володільцю чи власнику цієї ділянки [7, с.555; 9, с.33].

Варто зауважити, що для кваліфікації дій суб'єкта за ч.1 або ч.2 ст.197¹ КК України достатньо встановити факт заволодіння ним земельної ділянки без законних на те підстав. Тобто, суб'єкт може і не здійснювати фактичне користування землею, а виступає лише її незаконним володільцем [10, с.123]. З цього приводу Н.О. Антонюк зазначає: «Відгородження ділянки ще не є її використанням у буквальному розумінні цього слова. Але такі дії є зайняттям земельної ділянки. Фактичне відгородження земельної ділянки, недопущення до неї власника без реального її використання є таким же суспільно-небезпечним, як і фактичне використання земельної ділянки» [11, с.82].

б) самовільне будівництво будівлі/спо-

руди на самовільно зайнятій земельній ділянці всупереч законодавству (зокрема, ч.10 ст.29 Закону України «Про планування і забудову території» від 20.04.2000 р. [12]), державним стандартам, нормам та правилам, регіональним і місцевим правилам забудови, містобудування та проектною документації;

3) Проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст.253 КК України). Правова суть цього злочину полягає в діях особи, яка розробила/здала в експлуатацію споруду без інженерних систем захисту, що може призвести до забруднення довкілля в якому проживає людина та інших живих істот.

Підводячи підсумок вищевикладеному, земельне правопорушення – це сукупність всіх передбачених чинним законодавством правопорушень, головним об'єктом котрих є земельні правовідносини та встановлений законодавством земельний режим в державі. Такі правопорушення можуть бути як власне земельно-правові, так і передбачені в законодавчих та інших правових актах суміжних галузей національного законодавства.

Залежно від характеру суспільно-небезпечних діянь суб'єкта, правопорушення поділяються на: 1) земельно-екологічне правопорушення (псування і забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами; недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд; тощо); 2) правопорушення, що посягають на порядок володіння землею (самовільне зайняття земельних ділянок, самовільне будівництво); 3) правопорушення проти порядку використання та охорони землі житлової та громадської забудови як засобу операційно-просторового базису (знищення межових знаків; використання таких земель всупереч генеральному плану населеного пункту, іншій містобудівній документації, плану земельно-господарського устрою; тощо); 4) правопорушення при наданні чи передачі прав на землю (порушення

строків розгляду заяв фізичних та юридичних осіб і вирішення питань про передачу та надання земельних ділянок під забудову; укладання власниками землі угод із порушенням встановленого для них порядку придбання або відчуження земельних ділянок під забудову).

Залежно від природи регулюючого нормативно-правового документу земельно-правові правопорушення доцільно поділяти на:

1. Земельні правопорушення, що виходять з адміністративно-правових норм чинного законодавства: 1) делікти екологічного характеру (псування і забруднення земель хімічними і радіоактивними речовинами, нафтою та нафтопродуктами, неочищеними стічними водами, виробничими та іншими відходами; недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд; тощо); 2) делікти адміністративно-дисциплінарного характеру (недодержання державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва; порушення законодавства під час планування і забудови території; самовільне відхилення від проектів внутрігосподарського землеустрою; тощо).

2. Земельні правопорушення, що регулюються нормами КЗпП України (дисциплінарні правопорушення).

3. Земельні правопорушення, що регулюються цивільно-правовими нормами чинного законодавства (делікти).

4. Земельні правопорушення, що регулюються кримінально-правовими нормами КК України (забруднення або псування земель речовинами, відходами чи іншими матеріалами, шкідливими для життя, здоров'я людей або довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля; самовільне зайняття земельної ділянки території та самовільне будівництво всупереч встановленого порядку та підстав набуття права власності на земельні ділянки, який встановлений ст.81 Земельним кодексом України; проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля).

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>.
2. Кодекс законів про працю України // ВВР України. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
3. Кримінальний кодекс України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – № 6.
4. Закон України «Про відходи» : від 05.03.1998 р., № 187/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
5. Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням : від 13.07.2000 р., № 1120. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1120-2000-%EF>.
6. Закон України «Про альтернативні види рідкого та газового палива» : від 14.01.2000 р., № 1391-XIV // ВВР України. – 2000. – № 12. – Ст. 94.
7. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / за заг. ред. П. П. Андрушка, В. Г. Гончаренка, Є. В. Фесенка. – 2-е вид., перероб. та доп. – К. : Дакор. – 1428 с.
8. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» : від 19.06.2003 р., № 963-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
9. Дудоров О. О. Кримінально-правова характеристика самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва / О. О. Дудоров, М. І. Мельник // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 12. – С. 29–36.
10. Шульга М. Набувальна давність на земельну ділянку: на шляху з минулого у майбутнє / М. Шульга // Вісник Акад. правових наук України. – 2002. – № 4. – С. 116–125.
11. Антонюк Н. Кримінальна відповідальність за самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво / Н. Антонюк // Вісник прокуратури. – 2008. – № 1. – С. 77–87.
12. Закон України «Про планування і забудову території» : від 20.04.2000 р., № 1699-III // ВВР України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

Мирошніченко І. М. Класифікація порушень законодавства про охорону земель житлової та громадської забудови у містах України / І. М. Мирошніченко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 624–628 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10mimutu.pdf>

Вивчені існуючі порушення законодавства про охорону житлової та громадської забудови у містах України, здійснена їх класифікація. Виділені критерії класифікації означених земель, надано розширений аналіз кожного з виду правопорушень.

Мирошніченко І.Н. Классификация нарушений законодательства об охране земель жилой и общественной застройки в городах Украины

Изучены существующие нарушения законодательства об охране жилой и общественной застройки в городах Украины, осуществлена их классификация. Выделены критерии классификации обозначенных земель, приведен расширенный анализ каждого из видов правонарушений.

Miroshnichenko I.M. Classification of Infringements of the Legislation on Protection of the Earths of Inhabited and Public Building in Cities of Ukraine

Existing infringements of the legislation on protection of inhabited and public building in cities of Ukraine are studied, their classification is carried out. Criteria of classification of the designated earths are allocated; the expanded analysis of each of kinds of offences is resulted.