

УДК 349.4 (477)

Н.О. МЕЛЬНИК,
здобувач кафедри земельного та аграрного права,
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ТА ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

Статтю присвячено комплексному дослідженню актуальних правових питань відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Всебічно обґрунтовується необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів, що стосуються порушеної проблеми.

Ключові слова: втрати, сільськогосподарське виробництво, охорона, використання.

Закріплення в чинному земельному законодавстві України суттєво зміненого за своїм змістом інституту відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва зумовлює необхідність його аналізу та уточнення правової природи цього складного явища. В умовах земельних перетворень, які відбулися в Україні останніми роками, правові проблеми відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва набули теоретичної актуальності й практичної значущості. Належне вирішення таких проблем сприятиме забезпеченню публічних інтересів, прав і гарантій як власників земельних ділянок сільськогосподарського й лісогосподарського призначення, так і їх користувачів.

Проблема відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва розглядалася в роботах таких учених, як В. І. Андрейцев, М. В. Краснова, В. В. Носік, А. М. Мірошніченко, М. В. Шульга [Див.: 1; 4–6; 10] та ін. Але сьогодення вимагає ще раз звернути на них увагу.

Згідно зі ст. 207 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва включають втрати

сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель. Відшкодуванню підлягають втрати сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, перелогів, сінокосів, пасовищ), лісових земель та чагарників як основного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві внаслідок вилучення (викупу) їх для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом. Крім того, відшкодуванню підлягають також втрати, завдані обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, або погіршенням якості угідь внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави, а також у зв'язку з виключенням сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон.

Втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва компенсуються незалежно від відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам. Відповідно до ст. 209 ЗК України втрати сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, зумовлені вилученням сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, підлягають відшкодуванню і зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України. Так, згідно з п. 4 ч. 2 ст. 69 Бюджетного кодексу України кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва зараховуються у розмірі: 100 % – до бюджетів міст Києва та Севастополя, 25 – до бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, 75 – до бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, 15 – до районних бюджетів, 60 % – до бюджетів міст районного значення, селищ і сіл [7]. Кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва використовуються на освоєння земель для сільськогосподарських і лісогосподарських потреб,

поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою, а також на проведення інвентаризації земель, проведення нормативної грошової оцінки землі. Використання цих коштів на інші цілі не допускається.

Зазначене дозволяє стверджувати, що певна група відповідних земельно-правових приписів, регулюючи деякою мірою самостійні і якісно однорідні суспільні відносини з відшкодування втрат сільськогосподарського чи лісгосподарського виробництва, складає окремий функціональний інститут земельного права. Норми останнього присвячені регламентації тих відносин, які виникають і реалізуються в процесі відшкодування втрат цього виробництва як багатоаспектного явища. Знаходження цієї сукупності норм в межах складного інституту управління в галузі використання й охорони земель свідчить про співвідношення відповідних земельно-правових приписів як частини й цілого. Підкреслимо, що норми інституту відшкодування втрат застосовуються лише до земель сільськогосподарського й лісгосподарського призначення, визначаючи особливості їх правового режиму. У той же час цей інститут виступає важливим економічним чинником забезпечення їх пріоритетності, оскільки його норми спонукають осіб, заінтересованих, наприклад, у відведенні відповідних земельних ділянок, скажімо, під забудову, розглядати й обирати альтернативні, зокрема, дешевші варіанти, не пов'язані з виведенням їх із сільськогосподарського чи лісгосподарського використання.

Доречно підтримати А. М. Мірошніченка і Р. І. Марусенка, які стверджують, що втрати сільськогосподарського виробництва можна визначити як грошові суми, що у разі виведення земель із складу сільськогосподарських (лісових) угідь підлягають сплаті до відповідних бюджетів для залучення сільськогосподарського (лісгосподарського) виробництва компенсуючих площ або компенсуючого поліпшення якості існуючих сільськогосподарських або лісгосподарських угідь [5, с. 502]. Автори справедливо стверджують, що за рядом ознак та з урахуванням сутності, відшкодування втрат істотно відрізняється від цивільної відповідальності: 1) воно має публічно-правову

природу; 2) характеризується особливими підставами відшкодування, не обов'язково пов'язаними з правопорушеннями; 3) кошти, що надходять на відшкодування втрат, мають визначене в публічно-правовому порядку цільове призначення тощо [5, с. 502].

Доцільно погодитися і з позицією окремих науковців, що належність втрат сільськогосподарського та лісогощподарського виробництва криється у самій природі підстав нарахування таких втрат – це безповоротне вилучення земельного та лісового ресурсу. У тому випадку, коли в результаті порушення законодавства про охорону земель відбулась певна втрата земельного чи лісового масиву, кошти сплачуються порушником у повному обсязі та направляються виключно на фінансування заходів по охороні земель [2, с. 37].

У земельно-правовій літературі підкреслюється, що правовий режим земель сільськогосподарського призначення спрямовано на виконання двох головних завдань: (а) на забезпечення ґрунтової родючості земель, тобто охорони якості сільськогосподарських угідь (якісний аспект), і (б) на збереження площі цих земель і запобігання зменшенню їх площ (кількісний аспект) [3, с. 595].

Якщо перше завдання вирішується здійсненням комплексу заходів збереження й підвищення родючості ґрунтів, захист земель від водної й вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, висушування, ущільнення; інші процеси, що призводять до деградації земель (меліорація), а також інші заходи, передбачені статтями 166, 171 і 172 ЗК України, то розв'язання другого завдання реалізується іншим шляхом. Воно забезпечується, як правило, регулюванням надання й вилучення (викупу) цих земель, установленням обмежень для їх переведення в несільськогосподарські. Забезпеченню виконання цього завдання сприяють основні принципи, закріплені в ЗК України: пріоритет використання земель сільськогосподарського призначення (ст. 23), планування використання земель (гл. 30), захист прав на землю (гл. 23), відшкодування втрат

сільськогосподарського виробництва (гл. 36). Це стосується не тільки земель сільськогосподарського, а й лісогосподарського призначення.

Сутність пріоритетності земель, скажімо, сільськогосподарського призначення впливає зі змісту ст. 23 ЗК України, згідно з якою землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватись насамперед для сільськогосподарського використання. У даному разі йдеться фактично про офіційні переваги сільськогосподарського землевикористання як самостійного виду перед іншими видами використання земель. Це означає, що землі, визнані на підставі даних державного земельного кадастру придатними для потреб сільського господарства, не повинні використовуватися для інших потреб, наприклад, під забудову. Згідно з ч. 3 ст. 23 ЗК України для будівництва промислових підприємств, об'єктів житлово-комунального господарства, залізниць і автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних з веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно угіддя несільськогосподарські або сільськогосподарські, але гіршої якості. Викладений підхід законодавця до забезпечення пріоритетності земель сільськогосподарського призначення свідчить, що таким шляхом він намагається не допустити скорочення їх площі. У тих же випадках, коли потреби, не пов'язані з веденням сільськогосподарського виробництва, об'єктивно неможливо задовольнити за рахунок інших земель, законом передбачено механізм відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва.

Дещо іншим правовим способом закон забезпечує пріоритетність земель лісогосподарського призначення. Так, за ст. 57 ЗК України земельні ділянки останнього надаються у встановленому порядку лише в постійне користування обмеженому колу суб'єктів – спеціалізованим державним або комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані підрозділи для ведення лісового господарства. Використання цих земель на

умовах оренди або іншими юридичними особами чи громадянами законом не передбачено. У даному разі йдеться лише про єдиний титул використання земель – постійне землекористування юридичних осіб, створених на основі державної чи комунальної власності, які наділені спеціальною правоздатністю. Що ж стосується громадян та недержавних і некомунальних юридичних осіб, то вони можуть у законодавчому порядку отримати у власність замкнені земельні ділянки лісогосподарського призначення загальною площею до 5 га у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Використання власниками набутих земель лісогосподарського призначення можливе лише для потреб лісового господарства. Крім того, названі суб'єкти можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для залісення (ст. 56 ЗК України). В останньому випадку йдеться фактично про розширення площі таких земель за рахунок залісення деградованих і малопродуктивних угідь, які будуть переведені до складу земель лісогосподарського призначення. Землі лісогосподарського призначення – основний засіб виробництва в лісовому господарстві. Відповідно до закону їх експлуатація можлива лише ведення лісового господарства. Закріплення на законодавчому рівні викладених вимог щодо правового режиму таких земель фактично означає, що законодавець намагається не допустити скорочення їх площі, а в низці випадків і створює реальні можливості для розширення їх площі й підкреслює необхідність використання цих земель за природним і юридичним призначенням. Достатньо сказати, що відповідно до ст. 149 ЗК України вилучення земельних ділянок державної власності із земель лісогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні лісокористувачів для нелісогосподарських потреб, здійснюється Кабінетом Міністрів України.

Відшкодування втрат, як різнобічне явище, може розглядатись і в інших аспектах. Зокрема, воно може виступати як різновид позитивної (перспективної) відповідальності, тобто як покладання на суб'єкта певних обов'язків [8, с. 144-145]. Така форма юридичної відповідальності в сучасній

правовій доктрині визначається як «усвідомлення свого обов'язку перед суспільством, відповідальна поведінка, у тому числі позитивне ставлення до виконання службових обов'язків» тощо [9, с. 26–34].

Зазначимо, що наведене в законі визначення втрат через перерахування їх окремих різновидів вважаємо недосконалим, бо воно не містить усіх необхідних ознак, які давали б чітке уявлення про цю правову категорію. Так, залишається відкритим питання щодо відмежування втрат від збитків землекористувачів і власників земельних ділянок.

У земельно-правових джерелах запропоновано дефініцію сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва як грошових сум, які в разі виведення земель зі складу сільськогосподарських (лісових) угідь підлягають сплаті до відповідних бюджетів для залучення до сільськогосподарського (лісгосподарського) виробництва компенсуючих площ або поліпшення якості існуючих сільськогосподарських або лісових угідь [5, с. 502]. Вважаємо, що ця пропозиція заслуговує на увагу. По-перше, відповідні платежі, що вносяться до бюджетів, можна було б віднести до обов'язкових платежів неподаткового характеру (вони мали б чітко визначену правову природу). По-друге, контроль за додержанням установленого законодавством порядку відшкодування втрат (надходження платежів) сільськогосподарського чи лісгосподарського виробництва й подальшим цільовим використанням відповідних грошових сум можна було б додатково покласти на податкові органи.

Вилучення (викуп) сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським чи лісгосподарським використанням, безпосередньо пов'язано з виключенням їх з останнього. Це фактично означає, що сільськогосподарські й лісові угіддя перестають виконувати роль основного засобу сільськогосподарського виробництва чи лісового господарства. У результаті виключення їх з обороту приватні власники, а також інші носії земельних прав (зокрема, держава й територіальні громади) несуть певні втрати, що полягають у недержанні

відповідної частини, сільськогосподарської й лісогосподарської продукції (доходів), що обумовлено зменшенням площі сільськогосподарських угідь і лісових земель, які раніше використовувались як основний засіб виробництва в сільському чи лісовому господарстві. Матеріальні втрати носіїв земельних прав через зменшення площі земель як основного засобу сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва обчислюються розміром щорічно недоотримуваних доходів. Це може бути певний тривалий період або невизначений строк, тобто постійно. Втрати цього виробництва компенсуються при вилученні і при викупі відповідних земельних ділянок, що входять до складу земель сільськогосподарського чи лісогосподарського призначення. Для приватних власників земельної ділянки ці втрати закладаються в ціну на конкретну земельну ділянку й відшкодовуються безпосередньо при її викупі. При вилученні ж сільськогосподарських угідь і лісових земель для несільськогосподарських і нелісогосподарських потреб вони компенсуються державі.

Поряд з відшкодуванням втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва, які мають конкретних адресатів, приватним власникам і землекористувачам відшкодовуються збитки, до складу яких входять витрати на поліпшення якості землі за час використання земельних ділянок, а також недержані доходи. При цьому слід мати на увазі, що збитки, заподіяні вилученням (викупом) або тимчасовим зайняттям земельних ділянок, відшкодовуються землекористувачам (у тому числі й орендарям) земельних ділянок, що вилучаються або викупуваються незалежно від того, до якої категорії вони належать. Відшкодування ж втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва здійснюється в разі вилучення (викупу) сільськогосподарських і лісових угідь для потреб несільськогосподарського чи нелісогосподарського призначення.

Оскільки відшкодування втрат пов'язано зі зменшенням площі угідь відповідного цільового призначення, виникає проблема залучення до сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва компенсуючих

площ або покращання якості існуючих земель. Реалізацію цього завдання законодавець покладає на державу, яка виступає обов'язковим учасником правовідносин, а відповідні грошові суми в рахунок відшкодування втрат мають надходити до Державного чи місцевих бюджетів.

Отже, відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва – достатньо складне й різнобічне явище, яке вимагає поглибленого дослідження в ході реформування земельних відносин у подальших наукових працях.

Список літератури:

1. *Андрейцев В. І.* Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії : моногр. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання, 2005. – 445 с.
2. *Бредіхін О. О.* Економіко-правові засади обрахунку заподіяної шкоди в результаті порушень законодавства про охорону земель / О. О. Бредіхін // Земельне право України: теорія і практика. – 2012. – № 7. – С. 28–39.
3. *Жиравецький Т.* Використання земель за цільовим призначенням як принцип земельного права [Електрон. ресурс] / Т. Жиравецький. – Режим доступу : <http://www.Lawyer.org.ua/?wr&i&d595>.
4. *Краснова М. В.* Компенсація шкоди за екологічним законодавством: (теоретико-правові аспекти) : моногр. / М. В. Краснова. – К. : Київ. ун-т, 2008. – 439 с.
5. *Мірошниченко А. М.* Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / А. М. Мірошниченко, Р. І. Марусенко. – К. : Алерта; Центр учбової літератури, 2011. – 520 с.
6. *Носік В. В.* Відшкодування збитків і втрат у земельному праві України / В. В. Носік // Юрид. журн. – 2003. – № 5. – С. 68–72.
7. Офіційний вісник України. – 2010 – № 59. – Ст. 2047.
8. *Петров В. В.* Экология и право : моногр. / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит, 1981. – 382 с.
9. *Терехин В. А.* Судейская дисциплина и ответственность – гарантия прав и свобод граждан / В. А. Терехин // Журн. рос. права. – 2001. – № 8. – С. 26–34.
10. *Шульга М. В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях : моногр. / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 220 с.

Мельник Н. А. Правовые аспекты возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

Статья посвящена комплексному исследованию актуальных правовых вопросов возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства. Всесторонне обосновывается необходимость усовершенствования действующих нормативно-правовых актов, касающихся поднятой проблемы.

Ключевые слова: потери, сельскохозяйственное производство, охрана, использование.

Melnyk N. O. The legal aspects of compensation of losses of agricultural and forestry production.

Article is devoted to complex research of actual legal questions of compensation of losses of agricultural and forestry production. The necessity of the improvement of the legislation in force with the purpose of effective use of land resources is thoroughly grounded in this article.

Key words: loss, agricultural production, protection, use.