

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

МЕЛЬНИК НАТАЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

УДК 349.4:631.11

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ
СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ТА ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО
ВИРОБНИЦТВА

12.00.06 – земельне право; аграрне право;
екологічне право; природоресурсне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник

– доктор юридичних наук, професор **Шульга Михайло Васильович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри земельного та аграрного права, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

Офіційні опоненти:

– доктор юридичних наук, професор **Кулинич Павло Федотович**, Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, завідувач відділу проблем аграрного та земельного права;

– кандидат юридичних наук, професор **Каракаш Ілля Іванович**, Національний університет «Одеська юридична академія», завідувач кафедри аграрного, земельного та екологічного права.

Захист відбудеться «25» квітня 2016 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70.

Автореферат розіслано «22» березня 2016 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

В. Ю. Уркевич

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Землі сільськогосподарського і лісогосподарського призначення є одним із складників основного економічного потенціалу України. Їхня цінність, в першу чергу, полягає в тому, що в сільському та лісовому господарстві вони виступають основним засобом виробництва. Це зумовлює потреби їх посиленої правової охорони.

У процесі безпосереднього сільськогосподарського та лісогосподарського використання відповідних угідь можливі негативні наслідки у вигляді втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Вони включають насамперед втрату самих сільськогосподарських і лісогосподарських угідь, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель. Правова охорона даних земель здійснюється поміж іншого і шляхом встановлення законом обов'язку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

Правові проблеми відшкодування таких втрат не були предметом спеціального комплексного наукового аналізу.

В умовах сучасної земельної реформи правозастосовні проблеми у сфері відшкодування цих втрат останнім часом суттєво загострилися, але вони поки що залишаються поза увагою як дослідників, так і законодавця. Правове підґрунтя відшкодування втрат складають всього декілька статей чинного Земельного кодексу України (далі – ЗК України) та спеціальна постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 р. № 1279 «Про розміри та порядок відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню». Між тим правове регулювання цих відносин має бути повним та розгорнутим.

Актуальність теми посилюється тим, що попри наявність у юридичній науці окремих праць відповідної тематичної спрямованості наявний організаційно-правовий механізм відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва досі залишається недостатньо вивченим.

Зважаючи на недосконалість правових приписів, які здійснюють регламентацію відносин щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, та відсутність ґрунтовних доктринальних досліджень з цього приводу, існує нагальна потреба в детальному науковому осмисленні обраної тематики.

Науково-теоретичною основою дослідження стали праці таких українських та російських вчених в галузі земельного та екологічного

права, як: В. І. Андрейцев, А. Г. Бобкова, Г. І. Балюк, Д. В. Бусуйок, А. П. Гетьман, В. К. Гуревський, В. М. Єрмоленко, І. І. Каракаш, Т. О. Коваленко, Т. Г. Ковальчук, І. О. Костяшкін, М. І. Краснов, М. В. Краснова, О. І. Крассов, П. Ф. Кулинич, Т. В. Лісова, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошніченко, Ю. В. Мягоход, В. В. Носік, Ю. Т. Рушинець, В. І. Семчик, В. Д. Сидор, Н. І. Титова, А. Ф. Черногуз, В. Д. Швець, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга, В. В. Янчук, В. З. Янчук та ін.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана на кафедрі земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до цільової комплексної програми «Правове забезпечення реалізації політики держави на пріоритетних напрямках економічного розвитку та у сфері екологічної безпеки» (державна реєстрація №0111U000962).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає у розкритті правової природи відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, визначенні правового механізму відшкодування цих втрат, формулюванні власних наукових висновків щодо цього явища; обґрунтування пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

Для досягнення зазначеної мети визначено наступні завдання наукового дослідження:

- опрацювати наукову періодизацію організаційного й правового розвитку регулювання відносин у сфері відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;
- надати поняття «втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва» та встановити їх складові елементи;
- визначити правову природу відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва та провести їх відмежування від збитків землевласників та землекористувачів;
- проаналізувати відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва як засіб охорони земель та надати їх характеристику як публічно-правової гарантії;
- розкрити підстави і порядок відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;
- встановити особливості визначення розміру втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва та охарактеризувати правові засади використання коштів, які надходять у

порядку відшкодування втрат;

– розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у розглядуваній царині.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

Предмет дослідження – правові засади відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

Методи дослідження. Для досягнення зазначеної мети й вирішення поставлених завдань використовувалися загально-наукові та спеціальні методи пізнання: діалектичний, історико-правовий, формально-логічний, системно-структурний, порівняльно-правовий, формально-юридичний.

Загально-науковий діалектичний метод становить методологічне підґрунтя дисертаційної роботи. Його було застосовано на всіх стадіях дослідження з метою з'ясування сутності та особливостей відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. Використання історико-правового методу дозволило простежити еволюцію правового регулювання відносин щодо відшкодування розглядуваних втрат. За допомогою формально-логічного методу сформовано зміст конструкції «втрати сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва» та наведено їх ознаки. Оперування системно-структурним методом сприяло проведенню класифікації втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва та дозволило надати їм структурну характеристику. Порівняльно-правовий метод застосовано при порівнянні норм законодавства України із законодавством зарубіжних держав, зокрема, Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та інших у сфері правової регламентації відносин щодо відшкодування втрат. Формально-юридичний метод обрано при встановленні змісту окремих приписів земельного законодавства, зокрема, щодо визначення розміру втрат, які підлягають відшкодуванню, правового впорядкування механізму відшкодування цих втрат.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше в земельно-правовій науці України розкрита правова природа відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, структурований правовий механізм відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. Відповідно до одержаних у процесі дослідження результатів на захист виносяться наступні теоретичні положення, висновки та рекомендації:

уперше:

– розроблено наукову періодизацію розвитку правового й організаційного забезпечення відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, згідно з якою виокремлюються три головні його періоди: 1960-1990 рр. – запровадження основних правових засад відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва; 1990-2001 рр. – характеризується зміною системи та організаційно-правових форм сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, що призвело до розширення переліку підстав відшкодування цих втрат; 2001 р. – нинішній час – започаткований прийняттям чинного Земельного кодексу України (2001 р.), характеризується актуалізацією охоронної функції відшкодування втрат з урахуванням екологізації використання земель;

– проведено класифікацію втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва на повні (невідворотні) та неповні (відворотні). До повних відносяться втрати в самих сільськогосподарських угіддях, лісових землях та чагарниках, які виникають внаслідок вилучення (викупу) названих угідь для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом, а також приведення цих угідь у непридатний для використання стан. Неповні (відворотні) втрати зумовлюються погіршенням якісного стану сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, а також встановленням обмежень у їх використанні;

– обґрунтовано, що правові норми, які регулюють суспільні відносини у сфері відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, характеризуються всіма ознаками субінституту охорони земель, регламентують та забезпечують переважно публічні інтереси;

– аргументовано висновок про те, що відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва як комплексне правове явище можна розглядати як: 1) елемент економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; 2) різновид позитивної (перспективної) відповідальності; 3) складник, що підлягає включенню до системи оподаткування; 4) засіб охорони земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення; 5) публічно-правову гарантію соціальної спрямованості;

– з'ясовано, що при визначенні за нормативами розміру втрат, які підлягають відшкодуванню, необхідно враховувати екологічний чинник, яким характеризуються сільськогосподарські та лісові угіддя;

– обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення законодавства, яке регулює відносини у сфері відшкодування втрат

сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, зокрема, про доповнення переліку підстав відшкодування втрат зміною цільового призначення земель, тимчасовим зайняттям земель для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом;

удосконалено:

– визначення поняття «втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва» як грошових сум, розмір яких визначається у встановленому порядку на основі нормативів, та які у разі виведення земель зі складу сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників чи обмеження прав власників землі і землекористувачів або погіршення якості земель, зумовленого негативним впливом діяльності громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави підлягають обов'язковій сплаті вигодонабувачем та зарахуванню до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України, з метою залучення до сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва компенсуючих площ або компенсуючого поліпшення якості існуючих сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників;

– положення, які стосуються процедури відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, зокрема, щодо права на оскарження зацікавленими особами розмірів визначених втрат;

набули подальшого розвитку наукові положення щодо:

– доцільності поширення правил оподаткування на відносини щодо справляння платежів, призначених для відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва;

– розмежування категорій «втрати» та «збитки» з урахуванням їхньої правової природи, визначення розміру, відмінностей суб'єктного складу, характеру та порядку відшкодування;

– механізму відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, зокрема, щодо акумулювання коштів, які надходять до місцевих бюджетів в порядку відшкодування втрат.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції, рекомендації та висновки є певним внеском у теорію та практику земельного права і можуть бути використані: (1) у правотворчій діяльності – як теоретичний матеріал при розробці нового та удосконаленні чинного земельного законодавства України; (2) у науково-дослідницькій роботі – для подальших наукових розробок щодо відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва; (3) у навчальному процесі – при викладанні навчальної

дисципліни «Земельне право» та спецкурсів земельно-правового спрямування, при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів; (4) у правовиховній роботі – для популяризації наукових здобутків проведеного дослідження серед представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, власників і користувачів земельних ділянок.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні висновки і практичні рекомендації, що містяться в дисертації, обговорювалися та були схвалені на засіданнях кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Результати дослідження були оприлюднені в доповідях на таких міжнародних та всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної безпеки, використання та охорони природних ресурсів» (м. Харків, 9-10 жовтня 2009 р.), «Правова політика Української держави» (м. Івано-Франківськ, 19-20 лютого 2010 р.), «Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України» (м. Харків, 19-20 травня 2011 р.), «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин» (м. Хмельницький, 17-18 травня 2013 р.), «Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі» (м. Харків, 13 червня 2014 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення й висновки дисертації знайшли відбиття у десяти наукових працях (у п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та інших країн, а також у тезах доповідей на п'яти науково-практичних конференціях).

Структура дисертації зумовлена предметом, метою та завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, 2-х розділів, які містять 10 підрозділів, висновків і списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 183 сторінки, з яких основного тексту – 160 сторінок, кількість використаних джерел – 202 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, досліджено ступінь наукової розробки проблеми, зазначено зв'язок теми з науковими програмами та планами, визначено мету роботи, її завдання, об'єкт і предмет, характеризуються методи дослідження, наукова новизна одержаних результатів та їх теоретичне і практичне значення, викладено дані про апробацію основних положень дисертаційної роботи.

Розділ 1 «Загальні правові засади відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва»

складається з шести підрозділів, які присвячені дослідженню генези законодавства щодо відшкодування цих втрат, аналізу їх відшкодування як правової категорії та її складових, визначенню їх правової природи, відмежування втрат від збитків власників земельних ділянок та землекористувачів, характеристики відшкодування названих втрат як засобу та публічно-правової гарантії охорони земель.

У підрозділі 1.1. «Становлення та розвиток законодавства щодо відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва» здійснено історичний огляд становлення правового регулювання суспільних відносин у сфері відшкодування цих втрат та надано характеристику періодів його розвитку в даній сфері.

Запровадження механізму відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва за радянських часів мало на меті забезпечення реалізації компенсаційної, охоронної та регулятивної функцій щодо сільськогосподарського земельного фонду країни. Правове та організаційне забезпечення відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва включає три періоди: 1960-1990 рр. – характеризується запровадженням правової регламентації відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва; 1990-2001 рр. зумовлений зміною системи та організаційно-правових форм сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, що призвело до розширення переліку підстав відшкодування відповідних втрат; 2001 р. – нинішній час започаткований прийняттям чинного Земельного кодексу України, характеризується оновленням правової природи, актуалізацією охоронної та регулятивної функцій відшкодування втрат з урахуванням екологізації використання земель.

У підрозділі 1.2. «Поняття та складові втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва» досліджена категорія «втрат» та визначені їх елементи, які підлягають відшкодуванню.

Втратами сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва вважаються грошові суми, розмір яких визначається у встановленому порядку на основі нормативів, та які у разі виведення земель зі складу сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників чи обмеження прав власників землі і землекористувачів або погіршення якості земель, зумовленого негативним впливом діяльності громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави підлягають обов'язковій сплаті вигодонабувачем та зарахуванню до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України, з метою залучення до сільськогосподарського чи лісгосподарського виробництва компенсуючих площ або

компенсуючого поліпшення якості існуючих сільськогосподарських або лісових угідь. Їх складовими виступають втрати самих сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, які внаслідок вилучення (викупу) використовуються для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості угідь.

Серед втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва можна виокремлювати два види: повні (невідворотні) та неповні (відворотні, або ж тимчасові). До повних слід віднести втрати в самих землях. Вони виникають в результаті вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом, а також приведенням цих угідь у непридатний для цільового використання стан. Відворотні або ж неповні втрати зумовлюються погіршенням якісного стану ґрунтів та інших природних корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, встановленням обмежень у використанні земельних ділянок. До другого виду втрат доцільно віднести і втрати, зумовлені тимчасовим зайняттям сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для несільськогосподарського та нелісогосподарського використання.

Втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва можуть бути завдані одним із наступних способів: вилученням (викупом) сільськогосподарських угідь лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським та лісогосподарським виробництвом; обмеженням прав власників і землекористувачів, у тому числі орендарів; погіршенням якості угідь внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави; виключенням сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон.

У підрозділі 1.3. «Правова природа відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва» дисертантом наводяться додаткові аргументи щодо місця відповідних правових приписів у системі вітчизняного земельного права.

Відшкодування зазначених втрат передбачає компенсацію суспільству негативних наслідків соціально-економічного та екологічного характеру, які настають за наявності підстав, передбачених законом.

Аналіз змісту чинного земельного законодавства дозволяє дійти висновку, що відшкодування втрат сільськогосподарського та

лісогосподарського виробництва можна розглядати в якості: 1) елемента економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; 2) різновиду позитивної (перспективної) відповідальності; 3) складника, що підлягає включенню до системи оподаткування; 4) засобу охорони земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення; 5) публічно-правової гарантії соціальної спрямованості.

Правові норми, які регулюють підстави, умови та порядок відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, належать до інституту охорони земель. Їхня сутність характеризується всіма ознаками субінституту охорони земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення. Правові приписи щодо відшкодування цих втрат забезпечують переважно публічні інтереси.

Автор доводить доцільність поширення правил оподаткування на відносини щодо справляння платежів, призначених для відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Їх сутність полягає в тому, що вони є обов'язковими платежами до бюджетів та мають використовуватися виключно на цілі прямо передбачені законом.

Підрозділ 1.4. «Відмінні риси втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва і збитків власників землі та землекористувачів» присвячено порівняльній характеристиці категорій «втрати» та «збитки».

Земельний кодекс України (ч. 4 ст. 207) встановлює, що втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва компенсуються незалежно від відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам. Водночас законодавець у ст. 156 і ст. 207 ЗК України фактично отожднює підстави відшкодування збитків і втрат. Це зумовлює необхідність порівняльного аналізу названих категорій.

Об'єднує ці категорії те, що порядок визначення і відшкодування збитків і втрат встановлюється Кабінетом Міністрів України. Вони можуть бути заподіяні як правомірними, так і неправомірними діями. Відповідні суб'єкти зобов'язані відшкодовувати збитки і компенсувати втрати.

До відмінних рис, притаманних збиткам і втратам, відносяться наступні. Збитки – категорія цивільно-правова, яка використовується і в земельному праві. Втрати – категорія притаманна виключно земельно-правовій сфері. Правова регламентація відшкодування збитків на відміну від правової регламентації відшкодування втрат є більш повною і деталізованою.

Збитки відшкодовуються власникам земельних ділянок та

землекористувачам, їх законним прав та інтересам, втрати ж компенсуються перерахуванням грошових коштів до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України. Ці кошти використовуються лише на цілі, передбачені ч. 2 ст. 209 ЗК України.

Відмінність між цими категоріями існує і за колом осіб, які зобов'язані відшкодувати збитки і втрати. На відміну від збитків, закон звільняє від відшкодування втрат громадян та юридичних осіб у разі використання ними земельних ділянок з метою, передбаченою ст. 208 ЗК України.

У підрозділі 1.5. «Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва як засіб охорони земель» висловлена теза про те, що відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва є одним із засобів охорони земель.

З урахуванням змісту ст. 162 ЗК України, що визначає охорону земель як систему відповідних правових, організаційних та інших заходів, автором доводиться, що відшкодування втрат, будучи охоронним засобом у сфері земельних відносин, має превентивне (попереджувальне) або відновлювальне значення. У першому випадку йдеться про запобігання, наприклад, необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення. У другому – про захист їх від шкідливого антропогенного впливу, який зумовлює необхідність відтворення і підвищення родючості ґрунтів та підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення.

На реалізацію землеохоронних заходів фактично мають використовуватися і кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Йдеться, зокрема, про освоєння земель для сільськогосподарських та лісогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою. Закон не допускає використання цих коштів на інші цілі.

У підрозділі 1.6. «Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва як публічно-правова гарантія» доводиться необхідність розглядати відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва як публічно-правову гарантію соціальної спрямованості.

Відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва як соціальний процес, що реалізується в межах суспільних відносин, урегульованих земельно-правовими нормами, стосується наслідків використання сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників як соціального явища. Це явище

виступає результатом діяльності, пов'язаної з використанням названих угідь та зумовленої впливом на їх стан. Соціально-правове значення відшкодування втрат у сфері земельних відносин полягає в усуненні негативних наслідків соціально-економічного та екологічного характеру.

Автором аргументується позиція, що відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва фактично виконує роль публічно-правової гарантії. Держава створює такий режим, який має забезпечувати сталий рівень сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, тобто отримання на відповідній площі земель певного обсягу сільськогосподарської та лісогосподарської продукції, наявність якої має повністю забезпечувати потреби і суспільства в цілому, і кожного члена суспільства. В даному випадку йдеться про публічну-правову гарантію соціальної спрямованості.

Розділ 2 «Правовий механізм відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва» складається з чотирьох підрозділів, які присвячені дослідженню складових цього механізму.

У підрозділі 2.1. «Підстави відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва» характеризуються підстави як юридичні факти, з якими закон пов'язує обов'язок щодо відшкодування втрат.

Наведений в законодавстві України перелік підстав відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва є обмежувальним і не підлягає розширювальному тлумаченню. Серед них виокремлюються два правових режими втрат: 1) спричинених вилученням (викупом) земель і 2) спричинених обмеженням у землекористуванні (в тому числі внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон) та погіршенням якості земель внаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю різних суб'єктів.

Вилучення (викуп) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників з подальшим використанням їх фізичними або юридичними особами для несільськогосподарських та нелісогосподарських потреб як самостійна підстава відшкодування втрат зумовлює зміну їх цільового призначення та переведення до інших категорій земель. Водночас зміна цільового призначення названих угідь, які перебувають, наприклад, у власності фізичних та юридичних осіб, можлива і без їх вилучення (викупу). Отже, в цьому випадку теж мають місце втрати сільськогосподарського або лісогосподарського виробництва, які повинні бути компенсовані. Аналогічним чином це стосується і земельних ділянок сільськогосподарського та лісогосподарського призначення, що

перебувають у запасі. При передачі їх у власність чи наданні в користування для несільськогосподарських та нелісогосподарських потреб мають відшкодовуватися відповідні втрати.

Фактично не за цільовим призначенням правомірно використовуються сільськогосподарські угіддя, лісові землі та чагарники у процесі проведення підприємствами, установами та організаціями, наприклад, розвідувальних робіт. Оскільки при тимчасовому зайнятті цих земельних ділянок вони не використовуються в якості засобу виробництва в сільському чи лісовому господарстві, можна стверджувати про наявність самостійної підстави відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, яка потребує законодавчого закріплення.

Отже передбачений ст. 207 ЗК України перелік підстав відшкодування таких втрат має бути доповнений наступними підставами: а) зміна цільового призначення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, які перебувають, у тому числі, у власності фізичних чи юридичних осіб або у запасі; б) тимчасове зайняття сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для несільськогосподарських чи нелісогосподарських потреб.

У підрозділі 2.2. «Особливості правового регулювання визначення розміру втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва» досліджено порядок визначення розміру втрат, який виступає важливою складовою правового механізму їх відшкодування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. № 1279 «Про розміри та порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню» передбачені спеціальні процедури для обчислення розмірів таких втрат. Йдеться про те, що в основу визначення розміру втрат, покладені нормативи втрат, встановлені в тисячах гривень за один гектар по кожному угіддю для конкретної області України. Для визначення розмірів втрат використовуються спеціальні формули, в яких за основу приймаються показники, що характеризують угіддя лише як продуктивну силу. Проте, як відомо, саме землі сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, будучи специфічними об'єктами природи, у процесі несільськогосподарського та нелісогосподарського використання втрачають свою первісну екологічну цінність. Тому при визначенні розміру втрат повинен враховуватися і екологічний фактор, притаманний даним землям.

З метою гарантування прав осіб, зобов'язаних відшкодовувати втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, законодавчого закріплення потребує право цих осіб на судові

оспорювання розміру визначених втрат.

Підрозділ 2.3. «Порядок відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва» присвячений аналізу встановленого порядку компенсації цих втрат.

Статтею 209 ЗК України передбачено, що 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. Отже, закон, по-перше, акцентує увагу на обов'язковості відшкодування втрат шляхом зарахування грошових коштів до відповідних бюджетів, по-друге, закріплює лише одну форму проведення компенсації втрат сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, а саме – грошову.

Обов'язок щодо відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва вважається виконаним з моменту зарахування до бюджетів відповідної грошової суми суб'єктом, на користь якого, наприклад, вилучена (викуплена) земельна ділянка. Згідно із законодавством відшкодування таких втрат має здійснюватися фізичними і юридичними особами в двомісячний термін після затвердження в установленому порядку проекту відведення їм земельних ділянок, а у випадку поетапного освоєння відведених угідь для добування корисних копалин відкритим способом – у міру їх фактичного надання. Зазвичай проект відведення земельної ділянки затверджується рішенням уповноваженого органу про передачу її у власність чи надання в користування. Але земельні права у суб'єкта виникають лише з моменту їх державної реєстрації. Отже і термін, в межах якого повинні відшкодуватися втрати, має починатися з моменту державної реєстрації земельних прав.

У підрозділі 2.4. «Правові засади використання коштів, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва» досліджується порядок використання коштів на компенсацію відповідних втрат.

Частиною 2 ст. 209 ЗК України визначений вичерпний перелік напрямків використання коштів, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва до відповідних місцевих бюджетів: освоєння земель для сільськогосподарських і лісогосподарських потреб; поліпшення відповідних угідь; охорона земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою; проведення інвентаризації земель; проведення нормативної грошової оцінки землі. В сучасних умовах з урахуванням

стану земель сільськогосподарського і лісгосподарського призначення найбільш актуальним видається напрям використання названих вище коштів, пов'язаний з охороною цих земель. Закон України «Про охорону земель» (ст. 55) прямо передбачає, що фінансування заходів щодо охорони земель і ґрунтів здійснюється, у тому числі, і за рахунок коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат. Заходи щодо охорони земель здійснюються в межах загальнодержавних та регіональних програм використання та охорони земель. Останні розробляються і реалізуються з урахуванням місцевих особливостей.

Практика застосування законодавства про відшкодування втрат, зокрема, щодо зарахування відповідних коштів до місцевих бюджетів різних рівнів, свідчить про розпорошеність цих коштів. Це унеможливило їх використання на фінансування серйозних проектів охорони земель. Автор доходить висновку про доцільність об'єднання відповідних коштів в межах певної території, що дозволило б забезпечити цільове, реальне та ефективне використання бюджетних коштів. З цього приводу відповідні зміни мають бути внесені до чинного законодавства.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та вирішення наукового завдання, що полягає у розкритті правової природи відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, визначенні правового механізму відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, формулюванні власних наукових висновків щодо цього явища; обґрунтування пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері відшкодування цих втрат. Проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки, пропозиції й рекомендації, що можуть мати як теоретичне, так і практичне значення:

1. Правове та організаційне забезпечення відшкодування втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва включає три періоди: 1960-1990 р.р. – характеризується запровадженням правової регламентації відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва; 1990-2001 р.р. – зумовлене зміною системи та організаційно-правових форм сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, що призвело до розширення переліку підстав відшкодування відповідних втрат; 2001 р. – теперішній час – започаткований прийняттям чинного ЗК України, характеризується удосконаленням правового забезпечення охоронної функції відшкодування втрат.

2. Серед втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва слід розрізняти повні (невідворотні) і неповні (відворотні).

3. Правові норми, які регулюють суспільні відносини у сфері відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, характеризуються всіма ознаками субінституту охорони земель, правові приписи якого регламентують та забезпечують переважно публічні інтереси.

4. У сучасних умовах реформування земельних відносин «втратами сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва» слід вважати грошові суми, розмір яких визначається у встановленому порядку, та які у разі виведення земель із складу сільськогосподарських (лісових) угідь чи спричинені обмеженням прав власників землі і землекористувачів або погіршенням якості земель, зумовленого впливом діяльності підприємств, установ і організацій, підлягають обов'язковій сплаті вигодонабувачем до відповідних бюджетів з метою залучення до сільськогосподарського (лісогосподарського) виробництва компенсуючих площ або компенсуючого поліпшення якості існуючих сільськогосподарських або лісових угідь.

5. Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва як комплексне правове явище можна розглядати в декількох аспектах, зокрема, в якості: 1) елемента економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; 2) різновиду позитивної (перспективної) відповідальності; 3) складника, що підлягає включенню до системи оподаткування; 4) засобу охорони земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення; 5) публічно-правової гарантії соціальної спрямованості.

6. Сутність платежів для відшкодування втрат полягає в тому, що вони є обов'язковими платежами до місцевих бюджетів та мають використовуватися виключно на цілі, прямо передбачені законом.

7. Категорії «втрати» і «збитки» у сфері земельних відносин мають різну правову природу, кожна з яких характеризується своїми специфічними ознаками. Вони повинні чітко розрізнятися як у чинному законодавстві, так і в правозастосовній практиці.

8. Перелік підстав відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва має бути розширений за рахунок включення до нього наступних підстав: зміна цільового призначення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, які перебувають, у тому числі, у власності фізичних чи юридичних осіб або у запасі; тимчасове зайняття названих угідь для несільськогосподарських та нелісогосподарських потреб.

9. При визначенні розміру втрат сільськогосподарського і

лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, за встановленими нормативами за основу приймаються лише параметри, які характеризують продуктивну силу землі і не враховується екологічний чинник, притаманний землям сільськогосподарського і лісогосподарського призначення.

10. Правовий механізм відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва потребує удосконалення в частині чіткого визначення кола осіб, які зобов'язані відшкодувати втрати.

11. Для забезпечення ефективного та цільового використання грошових коштів, які надходять до місцевих бюджетів у порядку відшкодування втрат, закон має дозволяти об'єднання цих коштів для реалізації землеохоронних заходів, передбачених програмами та проектами землеустрою.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Мельник Н.О. Відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва: правові проблеми / Н.О. Мельник // Проблеми законності: акад. зб. наук. пр. – Х., 2009. – Вип. 103. – С. 146-152.

2. Мельник Н.О. Втрати і збитки у сфері земельних відносин: спільні й відмінні риси / Н.О. Мельник // Проблеми законності: акад. зб. наук. пр. – Х., 2010. – Вип. 107. – С. 263-269.

3. Мельник Н.О. Сучасні правові проблеми відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва / Н.О. Мельник // Проблеми законності: акад. зб. наук. пр. – Х., 2010. – Вип. 108. – С. 263-270.

4. Мельник Н.О. Правові аспекти відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва / Н.О. Мельник // Теорія і практика правознавства. – 2013. – № 2 (4). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tipp_2013_2_38.pdf. – Загол. з екрану.

5. Мельник Н.А. К вопросу о возмещении потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства / Н.А. Мельник // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов (г. Курск, Російська Федерація). – 2013. – № 11. – С. 104-107.

6. Мельник Н.О. Щодо правової природи втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва / Н.О. Мельник // Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної

безпеки, використання та охорони природних ресурсів: матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 9-10 жовтня 2009 р. – Х.: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2009. – С. 144-146.

7. Мельник Н.О. Деякі правові аспекти відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва / Н.О. Мельник // Правова політика Української держави: матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Івано-Франківськ, 19-20 лютого 2010 р. – Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, Юридичний інститут, 2010. – Т. 1. – С. 316-318.

8. Мельник Н.О. До питання про функції відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва / Н.О. Мельник // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України: матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 19-20 травня 2011 р. – К.: ННІ земельних ресурсів та правознавства НУБПУ, 2011. – С. 359-360.

9. Мельник Н.О. Правове забезпечення відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва / Н.О. Мельник // Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин: матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Хмельницький, 17-18 травня 2013 р. – Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2013. – С. 209-212.

10. Мельник Н.О. До питання про відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва / Н.О. Мельник // Розвиток організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі: матер. «круглого столу», присвяч. пам'яті проф., д.ю.н., академіка НАПрН України О.О. Погрібного, м. Харків, 13 червня 2014 р. – Х.: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, Національна академія правових наук України, 2014. – С. 127-130.

АНОТАЦІЯ

Мельник Н.О. Правові засади відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право. – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2016.

У дисертації проведено аналіз правової природи відшкодування

втрата сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва та визначено правовий механізм їх відшкодування втрат.

На підставі наукового аналізу спеціальної літератури, законодавства та практики його застосування, дослідження історичного та зарубіжного досвіду правових засад відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва розроблено пропозиції і рекомендації з удосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

У сучасних умовах реформування земельних відносин «втратами сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва» слід вважати грошові суми, розмір яких визначається у встановленому порядку, та які у разі виведення земель із складу сільськогосподарських (лісових) угідь чи спричинені обмеженням прав власників землі і землекористувачів або погіршенням якості земель, зумовленого впливом діяльності підприємств, установ і організацій, підлягають обов'язковій сплаті вигодонабувачем до відповідних бюджетів з метою залучення до сільськогосподарського (лісгосподарського) виробництва компенсуючих площ або компенсуючого поліпшення якості існуючих сільськогосподарських або лісових угідь.

Ключові слова: відшкодування втрат, сільськогосподарське та лісгосподарське виробництво, охорона земель, землі сільськогосподарського призначення, землі лісгосподарського призначення, гарантії прав.

АННОТАЦИЯ

Мельник Н.А. Правовые основы возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 – земельное право; аграрное право; экологическое право; природоресурсное право. – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2016.

В диссертации проведен анализ правовой природы возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства и исследован правовой механизм их возмещения.

На основании научного анализа специальной литературы, законодательства и практики его применения, исследования исторического и зарубежного опыта правовых основ возмещения потерь

сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства разработаны предложения и рекомендации по усовершенствованию правового регулирования общественных отношений, которые возникают в сфере возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

В последние годы произошли существенные изменения в правовом регулировании земельных отношений и в макроэкономических характеристиках экономики государства, которые требуют новых подходов к определению размера потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, подлежащих возмещению.

Возмещение потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства как комплексное правовое явление можно рассматривать в нескольких аспектах: 1) как элемент экономического стимулирования рационального использования и охраны земель; 2) как разновидность позитивной (перспективной) ответственности; 3) как составляющая, которая подлежит включению в систему налогообложения; 4) как способ охраны земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения.

В условиях реформирования земельных отношений особое значение приобретает охранная функция возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства.

Правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, характеризуются всеми признаками субинститута (подинститута) правового института охраны земель.

Ключевые слова: возмещение потерь, сельскохозяйственное и лесохозяйственное производство, охрана земель, земли сельскохозяйственного назначения, земли лесохозяйственного назначения, гарантии прав.

SUMMARY

Melnyk N.O. Legal basis of compensation of losses of agricultural and forest production. – Manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Sciences (Law) according to the speciality 12.00.06. – land law; agricultural law; environmental law; natural resources law. – Yaroslav Mudryi National law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2016.

The thesis is devoted to complex and comprehensive research into the legal nature of compensation of losses of agricultural and forestry production.

In recent years, there have been significant changes in the legal regulation of land relations and the macroeconomic characteristics of the

economy of the state, which requires new approaches to the determination of the size of the losses of agricultural and forestry production, which are recoverable.

In the context of land reform is particularly important security feature of compensation of losses of agricultural and forestry production.

Legal norms that regulate social relations in the area of compensation of losses of agricultural and forestry production, characterized by all the signs substituta (substitutions) legal institute of land protection.

Key words: compensation of losses, agricultural and forestry production, guard of land, agricultural land, land for forestry purposes, land reform, protection, recovery.

Відповідальний за випуск:

кандидат юридичних наук, доцент Лісова Т.В.

Підписано до друку 02.03.2016 Формат 60х90/16.

Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.

Умовн. друк. арк. 0,7. Облік.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим. Зам. № 439.

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77