

### **2.3. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ ВЛАСНИКАМ ЗЕМЛІ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАЧАМ**

**ГОРДЄСВ Володимир Іванович,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків,  
ORCID ID: 0000-0002-9572-9659

Відповідно до ст. 152 ЗК України відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам є самостійним способом захисту земельних прав. Відшкодування збитків – це цивільно-правова категорія. Тому на відповідні земельно-правові відносини поширюються загальні правила про відшкодування шкоди, встановлені цивільним законодавством. Проте застосування норм цивільного законодавства можливо тільки у випадку неврегульованості цих питань земельним або екологічним законодавством.

Збитки, як грошеве вираження шкоди, поділяються на реальні збитки і втрачену вигоду. Реальними збитками вважаються втрати, яких особа зазнала у зв'язку з пошкодженням або знищенням речі, а також витрати, які були чи будуть здійснені особою для відновлення свого порушеного права. Крім того, до збитків відносять і доходи, які особа могла б одержати, якби її право не було порушено. В останньому випадку мова йде про неодержані доходи, тобто про втрачену вигоду.

Збитки відшкодовуються власникам земельних ділянок, постійним землекористувачам, орендарям, а саме: при вилученні земельних ділянок з користування орендарів чи постійних користувачів; в разі викупу земельних ділянок у їх власників для інших фізичних чи юридичних осіб; в разі викупу земельних ділянок для суспільних потреб; в разі примусового відчуження земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності; в разі правомірного тимчасового зайняття земельної ділянки для проведення розвідувальних та інших невідкладних робіт; при встановленні обмежень щодо земельної ділянки; внаслідок невиконання заходів щодо підвищення

родючості ґрунтів та приведення сільськогосподарських угідь у придатний для використання стан; деліктні зобов'язання, що виникали із земельних правопорушень.

Крім того, додаткові підстави відшкодування збитків також передбачені ст. 156 ЗК України, які умовно поділяються на два види. Першу групу підстав можливо визначити як правомірні дії суб'єкта права, що завдав збитки власнику землі чи землекористувачу, такі частіше відшкодовуються самостійно відповідно до норм земельного законодавства. До них належать: вилучення (випук) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом; тимчасове зайняття сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для інших видів використання; встановлення обмежень щодо використання земельних ділянок.

До другої групи, яка відрізняється від першої протиправністю з боку суб'єкта права, відносяться: погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників; приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників у непридатний для використання стан; неoderжання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки.

Вказаний перелік підстав для відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам не є вичерпним та підлягає розширеному тлумаченню.

Згідно зі статтею 157 ЗК України відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, які використовують земельні ділянки, а також органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та юридичні особи, діяльність яких обмежує права власників і землекористувачів або погіршує якість земель, розташованих у зоні їх впливу, в тому числі внаслідок хімічного і радіоактивного забруднення території, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами і стічними водами.

Чинне земельне законодавство передбачає можливість договірної визначення розмірів збитків. Так, відшкодування збитків, заподіяних власникам землі і землекористувачам тимчасовим за-

йняттям сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для інших видів використання, здійснюється у випадках передачі їх на підставі угоди з власником землі або за погодженням із землекористувачем та юридичними особами – підприємствами, установами та організаціями, замовниками розвідувальних робіт з обумовленням збитків і порядку їх відшкодування в договорі. У разі недосягнення згоди розміри збитків визначають комісії, створені Київською та Севастопольською міською радою, районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських (міст обласного значення) рад.

В юридичній літературі підкреслюється, що відшкодування земельно-правових збитків має певні особливості<sup>1</sup>. По-перше, воно може бути як способом цивільно-правової відповідальності особи за вчинене земельне правопорушення, так і заходом застосування за правомірні дії. В останньому випадку відшкодування заподіяних збитків потрібно розглядати як гарантії захисту земельних прав відповідних суб'єктів. Відшкодування правомірних збитків закріплюються саме земельним законодавством, в той час як відшкодування протиправних збитків регулюється також додатково цивільним законодавством. Норми цивільного законодавства застосовуються в цьому випадку субсидіарно, якщо ці відносини не врегульовані земельним законодавством.

По-друге, земельно-правові збитки, як правило, відшкодовуються у повному розмірі. Їх розмір визначається з урахуванням витрат на відновлення родючості землі, а також доходів, які власник земельної ділянки або землекористувач міг би одержати від землі і які він не одержав за час до приведення землі до стану, придатного до її використання за призначенням, або до повернення самовільно зайнятої ділянки. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачає специфіку за екологічні (у т. ч. земельні) правопорушення. Відповідно до ст. 69 вказаного Закону шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення.

---

<sup>1</sup> Гордєєв В. Гарантії прав на землю. Земельне право: підручник. Харків: Право, 2013. С. 243,244.

Таким чином, щодо земельних правопорушень зазвичай не застосуються положення ст. 1193 ЦК України щодо можливості зниження розміру відшкодування збитків при врахуванні вини потерпілого та матеріального становища фізичної особи, що заподіяла шкоду.

По-третє, земельно-правові збитки відшкодовує не тільки заподіювач збитків, а також ті суб'єкти, в інтересах яких вони діяли (вигодонабувач). При цьому, правило про відшкодування збитків вигодонабувачами застосовується лише у випадках заподіяння збитків правомірними діями. Наприклад, при прийнятті розпоряджень органів державної виконавчої влади або рішень органів місцевого самоврядування щодо викупу (вилучення) земельних ділянок з метою передачі (надання) їх іншим суб'єктам, збитки власникам землі та землекористувачам, компенсують юридичні та фізичні особи, в інтересах яких було прийнято відповідне рішення. У випадках прийняття незаконних (протиправних) рішень, розпоряджень збитки відшкодовує орган державної влади або місцевого самоврядування, який його прийняв (ст. 155 ЗК).

На теперішній час порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284, якою затверджений Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам<sup>1</sup>. Відповідно до п. 3 цього Порядку відшкодуванню підлягають: вартість житлових будинків, виробничих та інших будівель і споруд, включаючи незавершене будівництво; вартість плодовоягідних та інших багаторічних насаджень; вартість лісових і дерево-чагарникових насаджень; вартість водних джерел (колодязів, ставків, водоймищ, свердловин тощо), зрошувальних і осушувальних систем, протиерозійних і протиселевих споруд; понесені витрати на поліпшення якості земель за період використання земельних ділянок з урахуванням економічних показників, на незавершене сільськогосподарське виробництво (оранка, внесення добрив, посів, інші види робіт), на розвідувальні та проектні роботи; інші збитки власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, включаючи і неoderжані доходи, якщо вони обґрунтовані.

---

<sup>1</sup> Збір. постанов Уряду України. 1993. № 10. Ст. 193

Розміри збитків визначаються комісіями, створеними Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. До складу комісій включаються представники Київської, Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (голови комісій), власники землі або землекористувачі (орендарі), яким заподіяні збитки, представники підприємств, установ, організацій та громадяни, які будуть їх відшкодовувати, представники територіальних органів Держгеокадастру, Держекоінспекції, фінансових органів, органів у справах містобудування і архітектури.

Результати роботи комісій оформляються відповідними актами, що затверджуються органами, які створили ці комісії, шляхом прийняття відповідного рішення. Відшкодування проводиться не пізніше одного місяця після затвердження актів комісій, а при вилученні (викупі) земельних ділянок – після прийняття відповідною радою рішення про вилучення (викуп) земельних ділянок у період до видачі документа, що посвідчує право на земельну ділянку підприємства, установи, організації або громадянина.

Практика Верховного Суду щодо актів, якими підтверджуються розмір збитків, вже фактично склалася. Так, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 12 грудня 2018 р. у справі № 802/2474/17-а зробила правовий висновок, що не підлягають судовому розгляду позовні вимоги про визнання протиправним та скасування рішення органу державної влади про затвердження акта щодо визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, а також розміру таких збитків, завданих внаслідок користування земельною ділянкою без правовстановлюючих документів, як такого, що немає безпосереднім наслідком порушення суб'єктивних прав та інтересів та охоплюються спором про відшкодування завданих збитків<sup>1</sup>.

Відповідно до постанови Верховного Суду від 16.03.2020 р. у справі 127/31684/13-а повноваження органу виконавчої влади обмежуються лише обчисленням розміру збитків у встановленому порядку. Виявлені збитки не можуть бути примусово відшкодова-

---

<sup>1</sup> Постанова ВП Верховного Суду від 12.12.2018 р. у справі № 802/2474/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77037429> (дата звернення: 14.08.2022).

ні на підставі рішення органу виконавчої влади, а відшкодовуються в добровільному порядку або при зверненні до суду з відповідним позовом<sup>1</sup>.

У постанові Великої Палати Верховного Суду від 3 липня 2019 р. у справі № 823/2491/18 зазначається, що в разі незгоди позивача з рішенням відповідача про затвердження акта про визначення збитків власнику землі та невиконання в добровільному порядку рішення виконкому, орган місцевого самоврядування має право звернутися до господарського суду з позовом про відшкодування збитків. Саме в такому випадку при вирішенні позову виконкому буде перевірена в судовому порядку правомірність визначення цим органом збитків власнику землі<sup>2</sup>.

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 передбачається відшкодування збитків власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, включаючи і неодержані доходи, якщо вони обґрунтовані. Збитки, як грошове вираження шкоди, поділяються на реальні збитки і упущену вигоду (неодержані доходи). Неодержання доходів, наприклад, за час тимчасового невикористання земельної ділянки, може бути результатом як правомірних, так і протиправних дій суб'єкта.

Верховний Суд постійно підкреслює, що стягнення збитків у вигляді упущеної вигоди є одним із видів цивільно-правової відповідальності. Для застосування такого заходу відповідальності потрібна наявність усіх елементів складу цивільного правопорушення, а саме: протиправної поведінки, збитків, причинного зв'язку між протиправною поведінкою боржника та збитками і вини. За відсутності хоча б одного з цих елементів цивільна відповідальність не настає<sup>3</sup>.

Крім того, сам по собі факт наявності в матеріалах справи актів з визначення розміру збитків не дає підстав для висновку про доведеність позивачами завданих їм збитків (упущеної вигоди) та

---

<sup>1</sup> Постанова ВП Верховного Суду від 16.03.2020 р. у справі 127/31684/13-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88212006> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>2</sup> Постанова ВП Верховного Суду від 03.07.2019 р. у справі 823/2491/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82998204> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>3</sup> Постанова Верховного Суду від 21.07.2021 у справі 394/710/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98454271> (дата звернення: 14.08.2022).

їх розміру, причинного зв'язку між протиправною поведінкою відповідача та збитками.

Земельне законодавство в окремих випадках стосовно окремих земельних правопорушень передбачає застосування спеціальних нормативно-правових актів, на підставі яких здійснюються підрахунок збитків.

По-перше, у разі самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням відшкодування шкоди відбувається на підставі Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, псування земель, порушення режиму, нормативів і правил їх використання, затвердженої Кабінетом Міністрів України від 25 липня 2007 року № 963. з змінами від 9 вересня 2020 року № 800 та від 16 лютого 2022 року № 131<sup>1</sup>.

Розмір шкоди визначається окремо по кожному із зазначених правопорушень. При цьому відповідно до п. 3 Методики розмір шкоди не включає витрати на: знесення будинків, будівель і споруд, які самочинно збудовані чи будуються на самовільно зайнятих земельних ділянках чи на земельних ділянках, не відведених в установленому порядку на цю мету; приведення земельних ділянок у стан, придатний для їх подальшого використання за цільовим призначенням; проведення рекультивації порушених земель.

Підставою для здійснення розрахунку розміру шкоди є матеріали справи про адміністративне правопорушення, які підтверджують факт вчинення правопорушення, а саме: акт перевірки або акт, складений за результатами здійснення планового або позапланового заходу державного нагляду (контролю); протокол про адміністративне правопорушення.

Пунктом 7 Методики передбачено, що розрахунок розміру шкоди, заподіяної державі, територіальним громадам внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, псування земель, порушення режиму, нормативів і правил їх використання, проводиться

---

<sup>1</sup> Постанова КМ України від 25.07.2007 № 963. з змінами від 9 вересня 2020 р. № 800 та від 16 лютого 2022 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.08.2022).

Держгеоінспекцією та її територіальними органами або Держгеокадастром та його територіальними органами, а розмір шкоди, заподіяної юридичним та фізичним особам, - територіальними органами Держгеокадастру.

Порядок проведення перевірок здійснюється відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель». При цьому Верховний Суд акцентує увагу на тому, що норми Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» стосуються безпосередньо сфери господарської діяльності суб'єктів господарювання та жодним чином не стосуються перевірок дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель, на спірні правовідносини розповсюджуються виключно норми Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель»<sup>1</sup>. Аналогічна правова позиція була висловлена Верховним Судом також у постанові від 17 вересня 2019 р. у справі № 806/1723/18, в якій підставою проведення перевірки, винесення припису був факт самовільного захоплення земельної ділянки. Таким чином, Верховний Суд підтримує правову позицію щодо неможливості застосування при проведенні перевірок дотримання земельного законодавства Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Між тим, внаслідок істотних змін в земельному законодавстві проблема застосування вказаного закону вирішена на законодавчому рівні шляхом внесення доповнення згідно із Законом № 1423-IX від 28 квітня 2021 р. наступного змісту: «Дія цього Закону поширюється на відносини, пов'язані із здійсненням державного контролю за використанням та охороною земель».

Тому органам місцевого самоврядування, уповноваженим державним органам при здійсненні державного контролю за використанням та охороною земель в обов'язковому порядку потрібно застосовувати норми Закону України від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду ( контролю) у сфері gospodar-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду від 28.04. 2021 у справі № 240/5335/18. URL: [96592092](https://www.refer.org.ua/decision/96592092) (дата звернення: 14.08.2022).



ської діяльності»<sup>1</sup>, а також наказ Мінагрополітики України від 06 листопада 2018 р. № 538 «Про затвердження уніфікованої форми акта, який складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель»<sup>2</sup>. В свою чергу, Верховному Суду, з урахуванням відповідних змін у законодавстві, потрібно застосовувати норми права відповідно на час виникнення земельних правовідносин.

При розгляді справ про адміністративні правопорушення, зокрема і передбачених статтею 54 КУпАП, так і під час видачі приписів з вимогою про усунення порушення законодавства з питань використання та охорони земель Верховний Суд вже визначився з належним відповідачем. Так, при розгляді справи № 628/348/18 Верховний Суд вірно вказав, що державні інспектори Держгеокадастру не діють як самостійний суб'єкт владних повноважень, а діють від імені цього органу. Тому, відповідні інспектори не повинні бути самостійними відповідачами у таких справах, а належними відповідачами у цих справах є саме відповідний уповноважений орган - Держгеокадастр та його територіальні органи<sup>3</sup>. Така правова позиція є обґрунтованою та відповідає нормам чинного законодавства України.

Вказані загальні правові норми розповсюджується на всі правопорушення у разі самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням з метою відшкодування шкоди. Однак слід зазначити, що в залежності від правопорушення є певні особливості, які полягають в застосуванні спеціальних формул для розрахунку шкоди.

Відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель самовільне зайняття земельної ділянки - будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу вико-

---

<sup>1</sup> URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>2</sup> URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1321-18#Text> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>3</sup> Постанова Верховного Суду від 01.07.2021 р. у справі № 628/348/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98013321> (дата звернення: 14.08.2022).

навчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними.

Розмір шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельної ділянки, визначається для всіх категорій земель (крім земель житлової та громадської забудови) за такою формулою:  $Шс = Пс \times Нп \times Кф \times Кі$ ,

де Шс - розмір шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельної ділянки, гривень; Пс - площа самовільно зайнятої земельної ділянки, гектарів; Нп - середньорічний дохід, який можна отримати від використання земель за цільовим призначенням; Кф - коефіцієнт функціонального використання земель; Кі - коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки земель, який дорівнює добутку коефіцієнтів індексації нормативної грошової оцінки земель за 2020 та наступні роки, що розраховуються Держгеокадастром відповідно до ст. 289 ПК України.

При самовільному занятті земель житлової та громадської забудови шкода розраховується за спеціальною формулою. Розрахунки здійснюються з застосуванням середньорічного доходу, який можна отримати від використання земель житлової та громадської забудови за цільовим призначенням відповідно до групи населених пунктів за чисельністю населення, а також коефіцієнту, що застосовується до населених пунктів обласного значення, міст Києва та Севастополя та коефіцієнту відносно до населених пунктів, віднесених до курортних. Значення вказаних коефіцієнтів відображається в додатках.

Відшкодування шкоди у зв'язку із самовільним зайняттям земельних ділянок є видом цивільно-правової відповідальності, для застосування якої необхідна наявність усіх елементів складу цивільного правопорушення: протиправна поведінка, дії чи бездіяльність; негативний результат такої поведінки (збитки); причинний зв'язок між протиправною поведінкою та збитками; вина правопорушника. Верховний Суд постійно акцентує увагу на вказані обставини<sup>1</sup>. При розгляді земельних спорів щодо відшкодування

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду від 22.05.2019 р. у справі № 311/1841/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82095452> (дата звернення: 14.08.2022).

шкоди, заподіяної самовільним заняттям земельних ділянок судам необхідно встановлювати факти самовільного зайняття земельної ділянки, та відповідності розрахунку розміру шкоди приписам Порядку від 19 квітня 1993 р. № 284 та Методики визначення розміру шкоди від 25 липня 2007 р. № 963.

Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» закріплює легальне визначення використання земель не за цільовим призначенням. Відповідно до ст. 1 вказаного нормативного акту невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням це - невикористання земельної ділянки, крім реалізації науково обґрунтованих проектних рішень, або фактичне використання земельної ділянки, яке не відповідає її цільовому призначенню, встановленому при передачі земельної ділянки у власність чи наданні в користування, в тому числі в оренду, а також недодержання режиму використання земельної ділянки або її частини в разі встановлення обмежень (обтяжень).

Тому під використанням земельної ділянки не за цільовим призначенням потрібно розуміти її використання з порушенням мети її передачі у власність або надання в користування. Тобто в цьому випадку порушуються правила, передбачені у ст. 19 ЗК України (категорії земель).

За змістом частини 1 статті 96 ЗК України землекористувачі зобов'язані забезпечувати використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком випадків незаконної зміни рельєфу не власником такої земельної ділянки.

Розмір шкоди, заподіяної внаслідок використання земельної ділянки не за цільовим призначенням для всіх категорій земель (крім земель житлової та громадської забудови) визначається за окремою формулою. При цьому враховується: площа земельної ділянки, яка використовується не за цільовим призначенням; коефіцієнт для врахування частки середньорічного доходу, що перерозподіляється через державний та місцеві бюджети у розмірі 0,33; середньорічний додатковий дохід, отриманий внаслідок фактичного використання земельної ділянки не за цільовим призначенням, а також особливі коефіцієнти, що застосовується для

врахування природоохоронної цінності, наявності обмежень (обтяжень) на земельну ділянку.

При розгляді таких майнових земельних спорів потрібно встановлювати факти використання земельної ділянки не за цільовим призначенням.

Верховний Суд у постанові від 14 липня 2020 р. у справі № 916/1998/19 надав правовий висновок, вказавши: «зміна орендарем виду використання земельної ділянки в межах однієї категорії земель не вважається зміною її цільового призначення, а отже не потребує проходження процедур, які відповідно до земельного законодавства України застосовуються в разі зміни цільового призначення (розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок, його затвердження тощо)»<sup>1</sup>. Отже, зміна виду використання земельної ділянки в межах однієї категорії земель (за виключенням земель сільськогосподарського призначення та земель оборони), здійснюється її власником самостійно з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою.

Земельні ділянки сільськогосподарського призначення використовуються їх власниками або користувачами виключно в межах вимог щодо користування землями певного виду використання, встановлених статтями 31, 33 -37 цього Кодексу. Користувачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення повинні використовувати такі земельні ділянки відповідно до того виду використання, за яким ці земельні ділянки були передані їм власником. А тому у разі самостійної зміни користувачем виду використання земельної ділянки сільськогосподарського призначення потрібно стверджувати, що земельна ділянка використовується не за цільовим призначенням, на що постійно звертає увагу Велика Палата Верховного Суду<sup>2</sup>.

По-друге, земельне законодавство також передбачає особливості відшкодуванням шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства. Забруднення та засмічення земель належать до ос-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду від 14.07.2020 р. у справі № 916/1998/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90465543> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>2</sup> Постанова ВП Верховного Суду від 01.06.2021 р. у справі № 925/929/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97451638> (дата звернення: 14.08.2022).

новних порушень земельного законодавства. В законодавстві під забруднення земель розуміють накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін. В свою чергу, засмічення земель – це наявність на території земельних ділянок сторонніх предметів і матеріалів. Відповідно до ст. 211 ЗК України за вказані порушення громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до чинного законодавства.

Також слід звернути увагу на те, що відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства, за своєю правовою природою є відшкодуванням позадоговірної шкоди, тобто деліктною відповідальністю. Загальні положення про цивільно-правову відповідальність за заподіяння позадоговірної шкоди встановлені статтею 1166 ЦК України, відповідно до якої майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала. Підставою деліктної відповідальності є протиправне винне діяння особи, яка завдала шкоду.

У разі забруднення і засмічення земельних ресурсів розмір шкоди підраховується на підставі Методики визначення розмірів шкоди, заподіяної забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженої наказом Міністра охорони навколишнього природного середовища України від 27 жовтня 1997 року №171, у редакції наказу Мінприроди України від 4 квітня 2007 року №149<sup>1</sup>.

Факти забруднення (засмічення) земель встановлюються уповноваженими особами, які здійснюють державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства шляхом оформлення актів перевірок, протоколів про адміністративне правопорушення та інших матеріалів, що підтверджують факт забруднення та засмічення земель. На підставі перерахованих документів

---

<sup>1</sup> URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0285-98#Text> (дата звернення: 14.08.2022).

розмір шкоди обчислюється уповноваженими особами протягом шести місяців з дня виявлення порушення. Основою розрахунків розміру шкоди від забруднення земель є нормативна грошова оцінка земельної ділянки, яка зазнала забруднення.

Для відшкодування завданої шкоди необхідно довести такі факти: неправомірність поведінки особи; вину заподіювача шкоди; наявність шкоди; причинний зв'язок між протиправною поведінкою та заподіяною шкодою.

В деліктних правовідносинах саме на позивача покладається обов'язок довести наявність шкоди, протиправність (незаконність) поведінки заподіювача шкоди та причинний зв'язок такої поведінки із заподіяною шкодою, в свою чергу, відповідач повинен довести, що в його діях (діях його працівників) відсутня вина у заподіянні шкоди. На встановлення вказаних обставин посилається Верховний Суд при розгляді аналогічних справ<sup>1</sup>. Крім того, касаційна інстанція постійно акцентує увагу, що під час вирішення відповідних спорів суди мають надавати оцінку, у тому числі розрахунки розміру заявленої до стягнення шкоди, зумовленої забрудненням земельної ділянки, встановлювати чи не здійснено такий розрахунок із порушеннями та чи підтверджується він документально.

Так, у постанові Верховного Суду від 02.02.2021 р. у справі №908/125/18 вказується, що суди першої та другої інстанції обмежились загальним посиланням на те, що розрахунок розміру шкоди здійснено позивачем відповідно до Методики, суди таких своїх висновків належним чином не мотивували, не звернули уваги на те, що основою розрахунків розміру шкоди від забруднення земель є нормативна грошова оцінка земельної ділянки, що зазнала забруднення (пункт 4.2 Методики); дані про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки оформляються як витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки земель. Тобто показник нормативної грошової оцінки земельної ділянки, який покладається в основу розрахунку розміру шкоди, має бути підтверджений належними доказами, визначеними законом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду від 15.06.2021 у справі № 916/2479/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97868638> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду від 02.02.2021 у справі № 908/125/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94802564> (дата звернення: 14.08.2022).

Не допускається включення до акта перевірки інформації або висновків, які не підтверджені документально (пункт 4.14 цього Порядку). Отже, спосіб та порядок визначення площі забрудненої земельної ділянки також мають бути підтверджені документально. Суди зобов'язані при розгляді справ дотримуватися вимог щодо всебічності, повноти й об'єктивності з'ясування обставин справи та оцінки доказів. Усебічність та повнота розгляду передбачає з'ясування всіх юридично значущих обставин та наданих доказів, що запобігає однобічності та забезпечує, як наслідок, постановлення законного й обґрунтованого рішення.

По-третє, розглядаючи проблеми відшкодування збитків у разі відсутності правовстановлюючих документів на земельну ділянку, потрібно звернути особливу увагу на наступне. Так, самовільне зайняття земельної ділянки є необхідно відрізнити від користування земельною ділянкою за відсутності належним чином оформлених документів на неї. Верховний Суд у постанові від 19.06.2019 р. у справі № 910/4055/18 зазначив, що у вирішенні питання про наявність ознак самовільного зайняття земельної ділянки необхідно враховувати, що саме по собі користування земельною ділянкою без документів, що посвідчують права на неї, не є достатньою підставою для кваліфікації такого використання земельної ділянки як самовільного її зайняття. У вирішенні таких спорів необхідним є встановлення наявності у особи, в силу закону, права на отримання земельної ділянки у власність чи в користування. Тому в цьому випадку відсутнє самовільне заняття земельної ділянки.<sup>1</sup>

Велика Палата Верховного Суду у Постанові від 20.11.2018 р. у справі №922/3412/17 зробила правовий висновок, що до моменту оформлення власником об'єкта нерухомого майна права оренди земельної ділянки, на якій розташований цей об'єкт, відносини з фактичного користування земельною ділянкою без укладеного договору оренди та недоотримання її власником доходів у вигляді орендної плати є за своїм змістом кондикційними. Тому фактичний користувач земельної ділянки, який без достатньої правової підстави за рахунок власника цієї ділянки

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду від 19.06.2019 у справі № 910/4055/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82599595> (дата звернення: 14.08.2022).

зберіг у себе кошти, які мав сплатити за користування нею, зобов'язаний повернути ці кошти власнику земельної ділянки відповідно до вимог частини першої статті 1212 Цивільного кодексу України<sup>1</sup>.

Безпідставно збережене майно — це кошти (у розмірі орендної плати), які землекористувач зберіг у себе без достатньої правової підстави за рахунок власника цієї ділянки та які мав сплатити за користування нею до моменту оформлення права на неї. Стягнення безпідставно збережених грошових коштів у розмірі орендної плати за користування земельною ділянкою без оформлення правостановлюючих документів на неї здійснюється в судовому порядку. Судова практика по цьому питанню фактично вже склалася. Між тим потрібно звертати увагу на окремі питання, які виникають під час розгляду судових справ.

Перше питання полягає в тому, чи зобов'язаний суд задовольнити позов та стягнути грошові кошти у розмірі орендної плати, у разі коли власник об'єкта нерухомості оформлює право власності на земельну ділянку та на час подання позову ще не став власником земельної ділянки?

При розгляді цього питання необхідно акцентувати увагу на правовій позиції, викладеній Верховним Судом у справі № 922/1379/18 від 15 жовтня 2019 р. Верховний Суд, скасовуючи постанову апеляційної інстанції, чітко вказав, що суд другої інстанції, задовольняючи позов, не звернув належної уваги на те, що у даних спірних правовідносинах право користування земельною ділянкою вирішувалось у порядку її викупу, а не оформлення користування на умовах оренди, а тому помилково, враховуючи фактичні обставини цієї справи, застосував норму статті 1212 ЦК України до спірних правовідносин та дійшов до неправильного висновку про задоволення позову. Судами було встановлено, що відповідач на час подання позову оформив право власності на земельну ділянку шляхом укладання договору купівлі-продажу. Між тим орган місцевого самоврядування, як суб'єкт комунальної власності, бажав отримати кошти, як незаконне збагачення у вигляді орендної плати за період з часу виникнення права власності

---

<sup>1</sup> Постанова ВП Верховного Суду від 20.11.2018 у справі № 922/3412/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78297802> (дата звернення: 14.08.2022).



сті на нерухоме майно до виникнення права власності на земельну ділянку<sup>1</sup>.

Тому надзвичайно актуальним видається питання стосовно можливості стягнення коштів у разі, коли власник будівлі, споруди ще не набув права власності на земельну ділянку, на якій знаходиться об'єкт приватної нерухомості та тільки перебуває у стані процесу оформлення права власності на землю відповідно до вимог ст. 128 ЗК України.

Судова практика з цього питання є неоднозначною. Так, у справі №922/3617/19 суд першої інстанції вважав за необхідне застосувати правову позицію Верховного Суду у справі 922/1379/18. Проте Верховний Суд постановою від 09 лютого 2021 р. у справі № 922/3617/19 скасував рішення суду першої інстанції<sup>2</sup>.

Між тим необхідно зазначати, що Верховний Суд у постанові від 04 серпня 2021 р. у справі № 922/3507/20 прийшов до іншого висновку: «Відповідач належним чином виконав свої зобов'язання за договором № 25/18 щодо сплати авансового внеску, а також вчиняв інші дії з метою набуття права власності на земельну ділянку, у тому числі щодо збирання та подання на розгляд ради відповідних документів.

Натомість, радою у строки, які відповідають критеріям розумності, не було ані укладено договір щодо відчуження вказаної земельної ділянки, ані надано обґрунтованих заперечень щодо його укладення, зокрема з підстав не подання відповідачем необхідних документів (їх неповноти). Таким чином, апеляційний суд безпідставно відхилив доводи відповідача з посиланням на правову позицію Верховного Суду, викладену у справі № 922/1379/18, щодо необхідності врахування особливостей правовідносин, що склалися між сторонами та їх поведінки з огляду, зокрема, на ініціювання процесу купівлі-продажу спірної земельної ділянки та пов'язані з цим активні дії сторін»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду від 15.10.2019 у справі № 922/1379/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85327373> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>2</sup> Постанова Верховного Суду від 09.02.2021 у справі № 922/3617/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94764233> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>3</sup> Постанова Верховного Суду від 04.08.2021 у справі № 922/3507/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98987636> (дата звернення: 14.08.2022).

На нашу думку, судам доцільно застосовувати правову позицію, викладену у постанові Верховного Суду від 04 серпня 2021 р. у справі № 922/3507/20. Так, відповідно до ч. 2 ст. 134 ЗК України у разі розташування на земельній ділянці об'єктів нерухомого майна, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, їх продаж здійснюється без проведення земельних торгів. А тому власник нерухомості мав право на купівлю земель державної та комунальної відповідно до ст. 128 ЗК України.

Громадяни та юридичні особи, зацікавлені у придбанні земельних ділянок у власність, подають заяву (клопотання) до відповідного державного органу виконавчої влади або сільської, селищної, міської ради. У заяві (клопотанні) зазначаються місце розташування земельної ділянки, її цільове призначення, розміри та площа, а також згода на укладення договору про оплату авансового внеску в рахунок оплати ціни земельної ділянки. Купівля-продаж земельної ділянки є довготривалою правовою процедурою, яка передбачає вчинення особою, що виявила бажання її купити, необхідних дій з метою набуття у приватну власність земельної ділянки (подання заяви, прийняття рішення про проведення експертної оцінки, розробки проекту відведення земельної ділянки, оплата авансового внеску, придбання земельної ділянки, підписання договору, сплату земельного податку тощо).

Набуття права власності на об'єкт нерухомості відповідно до ст. 120 ЗК України є правовою підставою для реалізації суб'єктивного права відповідного суб'єкта на оформлення земельної ділянки у власність або користування на умовах оренди відповідно до норм чинного земельного законодавства України.

Враховуючи те, що користування земельною ділянкою власником без укладеного договору оренди землі було зумовлене метою забезпечення породження учасниками правовідносин у майбутньому певних цивільних прав та обов'язків, тобто укладення договору купівлі-продажу цієї ж земельної ділянки, потрібно вважати, що спірне майно (земельна ділянка) не може вважатися набутиим чи збереженим відповідачем без достатніх правових підстав, а тому відсутні підстави для застосування статті 1212 Цивільного кодексу України.

Отже, з моменту прийняття рішення органом місцевого самоврядування або органом державної влади про задоволення заяви

про викуп земельної ділянки відповідно до частини 1 ст. 128 ЗК України та надання згоди на проведення експертної оцінки земельної ділянки та/або розробки проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки між сторонами виникають відносини щодо подальшого викупу земельної ділянки. Проте судам потрібно з'ясувати поведінки сторін щодо виконання рішення, яким надавалась згода на купівлю-продаж спірної земельної ділянки.

Існує й інша проблема кондикційних відносин, сутність якої полягає в тому, що розмір орендної плати визначається виключно на підставі витягу з технічної документації про нормативно грошову оцінку (НГО) земельної ділянки. Отримати такий витяг можливо тільки у випадку формування нової земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номеру і внесення інформації в Державний земельний кадастр. При відсутності ж сформованої земельної ділянки немає законних підстав для обґрунтованого розрахунку розміру орендної плати. Тому, в цьому випадку, суди вірно відмовляють в задоволенні позовних вимог, незважаючи на те, що на земельній ділянці знаходиться нерухоме майно.

Розглядаючи питання щодо земельної ділянки як об'єкта цивільних прав, потрібно звернути увагу на наступне. Верховний Суд в постанові від 09 березня 2021 року у справі № 922/1453/20 наголосив, що об'єктом цивільних прав може бути земельна ділянка з моменту її формування та державної реєстрації права власності (*фактично нова правова позиція відносно застосування норм ст. 79-1 ЗК України*)<sup>1</sup>.

Тобто під час розгляду спору про стягнення безпідставно збережених коштів у вигляді орендної плати зазначені положення статті 79-1 ЗК України не можуть застосовуватися окремо, тільки в частині її формування із присвоєнням кадастрового номеру, оскільки лише після державної реєстрації права власності, така земельна ділянка набуває статусу об'єкта, щодо якого можуть виникнути будь-які цивільні права.

Таким чином для застосування ст. 1212 ЦК України підлягають встановленню обставини формування земельної ділянки в установленому законом порядку з відображенням інформації про неї

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду від 09.03. 2021 у справі № 922/1453/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95670963> (дата звернення: 14.08.2022).

в Державного земельного кадастру та державної реєстрації права власності на неї.

Вказана інформація підтверджується Витягом з Державного земельного кадастру про земельну ділянку з відображенням інформації про зареєстроване право (форма власності) та додатковою інформацією з Державного реєстру речових прав. А тому Акт обстеження земельної ділянки не може бути правовою підставою для стягнення безпідставно збережених коштів у розмірі орендної плати за земельну ділянку, як це вказується в окремих постановвах Верховного Суду<sup>1</sup>.

Чинне земельне законодавство також закріплює особливості визначення розміру збитків, завданих землекористувачам (власникам) внаслідок не проведення рекультивації порушених земель. Збитки визначаються згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року № 1098 «Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок не проведення робіт з рекультивації порушених земель»<sup>2</sup>.

В сучасних умовах чинним законодавством також передбачаються особливості визначення шкоди та збитків, завданих земельному фонду України внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326, затверджено Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, яким встановлено процедуру визначення шкоди та збитків<sup>3</sup>.

Визначення шкоди та збитків щодо земельного фонду України включає втрати земельного фонду, а також пов'язану з ними упущену вигоду. Основні показники, які оцінюються для визначення шкоди та збитків: 1) фактичні витрати на рекультивацію земель, які були порушені внаслідок бойових дій, будівництва, облашту-

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду від 15.07.2020 у справі № 643/12532/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90536981>; (дата звернення: 14.08.2022); від 29.01. 2020 у справі № 638/13423/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87453903> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>2</sup> URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1098-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.08.2022).

<sup>3</sup> URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.08.2022).

вання та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій для облаштування державного кордону; 2) завдані збитки власникам (землекористувачам) земельних ділянок сільськогосподарського призначення; 3) витрати на відновлення меліоративних площ; 4) витрати на розмінування.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. Мінагрополітики України наказом від 18.05.2022 р. № 295 затвердило Методику визначення шкоди та збитків, завданих земельному фонду України внаслідок збройної агресії Російської Федерації<sup>1</sup>. Наказ закріплює процедуру та особливості визначення шкоди та збитків, завданих земельному фонду України.

По-перше, відповідальними за визначення шкоди та збитків за наведеним напрямом є обласні, Київська міська державні адміністрації (на період воєнного стану – військові адміністрації).

По-друге, підставою для визначення шкоди та збитків завданих земельному фонду України є акти обстеження земельних ділянок, акти комісій із визначення збитків власників землі та землекористувачів, звіти про експертну грошову оцінку земельних ділянок, первинні документи, облікові реєстри, бухгалтерська та інша звітність, проектно-кошторисна документація, відомості Державного земельного кадастру, документація із землеустрою, дані дистанційного зондування Землі та інші документально підтверджені відомості.

Одночасно витрати власників землі та землекористувачів на рекультивуацію земель, які були порушені внаслідок бойових дій, будівництва, облаштування та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій для облаштування державного кордону, визначаються на підставі кошторисної вартості запроєктованих робіт відповідних реалізованих робочих проектів землеустрою щодо рекультивації порушених земель, які розроблені у відповідності до Правил розроблення робочих проектів землеустрою, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 02 лютого 2022 р. № 86.

---

<sup>1</sup> URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0586-22#Text> (дата звернення: 14.08.2022).

Розмір завданих збитків власникам (землекористувачам) земельних ділянок сільськогосподарського призначення визначається відповідно до Порядку визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284.

Витрати на відновлення меліоративних площ включають втрати на відновлення меліорованих земель, водогосподарсько-меліоративних систем, об'єктів інженерної інфраструктури зрошувальних і осушувальних систем, дренажної інфраструктури, об'єктів сільськогосподарського водопостачання та водовідведення, які були порушені та зруйновані внаслідок бойових дій. Вони визначаються на підставі кошторисної вартості робіт у відповідних проектах реконструкції та капітального ремонту меліоративних систем та/або окремих об'єктів інженерної інфраструктури, що розроблені у відповідності до ДБН В.2.4-1-99 «Меліоративні системи та споруди», що затверджений наказом Держбуду України від 25 червня 1999 р. № 153. Власники землі та землекористувачі зобов'язані інформувати обласні, Київську міську державні адміністрації (на період воєнного стану – військові адміністрації) про розмір завданої шкоди та збитків після їх визначення відповідно до умов та підстав, передбачених Методикою. Тож, якщо нормативно-правова база щодо вказаних відносин в Україні на даний час розроблена, то судова практика щодо застосування вказаних нормативних актів тільки формується.