

УДК 349.4 (477)

*Н.О. Мельник, здобувачка
при кафедрі екологічного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

СУЧАСНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ЧИ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

В умовах сьогодення правові проблеми відшкодування втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва набувають теоретичної актуальності й практичної значущості. Їх належне вирішення сприятиме забезпеченню публічних інтересів, прав і гарантій як власників земельних ділянок сільськогосподарського й лісогосподарського призначення, так і їх користувачів.

Ці питання тією чи іншою мірою були предметом дослідження таких знаних вітчизняних представників земельно-правової науки, як: В.І. Андрейцев, М.В. Краснова, В.В. Носік, Н.І. Титова, М.В. Шульга [Див.: 1; 3-6; 9] та ін. Але сучасні реалії вимагають ще раз звернути на них увагу.

Самостійне місце у складі розд. VII «Управління в галузі використання і охорони земель» Земельного кодексу України (далі – ЗК) займають

статті, присвячені регламентації відносин, які виникають з відшкодування втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва. Вони згруповані в окрему гл. 36, яка визначає зміст цих втрат, суб'єктів права на їх відшкодування та осіб, зобов'язаних здійснити цей процес. Крім того, наведені земельно-правові норми регулюють обчислення втрат і їх розмірів, а також подальше використання грошових коштів, що надходять у порядку їх відшкодування. Це дозволяє стверджувати, що певна група відповідних земельно-правових приписів, регулюючи деякою мірою самостійні і якісно однорідні суспільні відносини з відшкодування втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва, складає окремий функціональний інститут земельного права. Норми останнього присвячені регламентації тих

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

відносин, які виникають і реалізуються в процесі відшкодування втрат цього виробництва як багатоаспектного явища. Знаходження цієї сукупності норм у межах складного інституту управління в галузі використання й охорони земель свідчить про співвідношення відповідних земельно-правових приписів як частини й цілого.

Підкреслимо, що норми інституту відшкодування втрат застосовуються лише до земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення, визначаючи особливості їх правового режиму. У той же час цей інститут виступає важливим економічним чинником забезпечення їх пріоритетності, оскільки його норми спонукають осіб, заінтересованих, наприклад, у відведенні відповідних земельних ділянок, скажімо, під забудову, розглядати й обирати альтернативні, зокрема, дешевші варіанти, не пов'язані з виведенням їх із сільськогосподарського чи лісогосподарського використання.

У земельно-правовій літературі підкреслюється, що правовий режим земель сільськогосподарського призначення спрямовано на виконання 2-х головних завдань: (а) на забезпечення ґрунтової родючості земель, тобто охорони якості сільськогосподарських угідь

(якісний аспект), і (б) на збереження площі цих земель і запобігання зменшенню їх площ (кількісний аспект) [2, с. 595].

Якщо перше завдання вирішується здійсненням комплексу заходів збереження й підвищення родючості ґрунтів, захист земель від водної й вітрової ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, висушування, ущільнення; інші процеси, що призводять до деградації земель (меліорація), а також інші заходи, передбачені статтями 166, 171 і 172 ЗК, то розв'язання другого завдання реалізується іншим шляхом. Воно забезпечується, як правило, регулюванням надання й вилучення (викупу) цих земель, установленням обмежень для їх переведення в несільськогосподарські. Забезпеченню виконання цього завдання сприяють основні принципи, закріплені в ЗК: пріоритет використання земель сільськогосподарського призначення (ст. 23), планування використання земель (гл. 30), захист прав на землю (гл. 23), відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва (гл. 36). Це стосується не тільки земель сільськогосподарського, а й лісогосподарського призначення.

Пріоритетність розглянутих нами земель передбаче-

на низкою земельно-правових приписів, у тому числі й тими, що регламентують відшкодування втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва (статті 207-209 ЗК). Сутність пріоритетності земель, скажімо, сільськогосподарського призначення впливає зі змісту ст. 23 ЗК України, згідно з якою землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватись насамперед для сільськогосподарського використання. У даному разі йдеться фактично про офіційні переваги сільськогосподарського землевикористання як самостійного виду перед іншими видами використання земель. Це означає, що землі, визнані на підставі даних державного земельного кадастру придатними для потреб сільського господарства, не повинні використовуватися для інших потреб, наприклад, під забудову. Згідно з ч. 3 ст. 23 ЗК для будівництва промислових підприємств, залізниць та автомобільних шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, магістральних трубопроводів, а також для інших потреб, не пов'язаних із веденням сільськогосподарського виробництва, надаються переважно угіддя несільськогосподарські або сільськогосподарські, але гіршої якості. Викладений під-

хід законодавця до забезпечення пріоритетності земель сільськогосподарського призначення свідчить, що таким шляхом він намагається не допустити скорочення їх площі. У тих же випадках, коли потреби, не пов'язані з веденням сільськогосподарського виробництва, об'єктивно неможливо задовольнити за рахунок інших земель, законом передбачено механізм відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва.

Дещо іншим правовим способом закон забезпечує пріоритетність земель лісогосподарського призначення. Так, за ст. 57 ЗК земельні ділянки останнього надаються у встановленому порядку лише в постійне користування обмеженому колу суб'єктів – спеціалізованим державним або комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані підрозділи для ведення лісового господарства. Використання цих земель на умовах оренди або іншими юридичними особами чи громадянами законом не передбачено. У даному разі йдеться лише про єдиний титул використання земель – постійне землекористування юридичних осіб, створених на основі

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

державної чи комунальної власності, які наділені спеціальною правоздатністю. Що ж стосується громадян та недержавних і некомунальних юридичних осіб, то вони можуть у законодавчому порядку отримати у власність замкнені земельні ділянки лісогосподарського призначення загальною площею до 5 га у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств. Використання власниками набутих земель лісогосподарського призначення можливе лише для потреб лісового господарства. Крім того, названі суб'єкти можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для залісення (ст. 56 ЗК). В останньому випадку йдеться фактично про розширення площі таких земель за рахунок залісення деградованих і малопродуктивних угідь, які будуть переведені до складу земель лісогосподарського призначення.

Землі лісогосподарського призначення – основний засіб виробництва в лісовому господарстві. Відповідно до закону їх експлуатація можлива лише для ведення лісового господарства. Закріплення на законодавчому рівні викладених вимог щодо правового режиму таких земель фактично означає, що законодавець нама-

гається не допустити скорочення їх площі, а в низці випадків створює реальні можливості для розширення їх площі й підкреслює необхідність використання цих земель за природним і юридичним призначенням. Достатньо сказати, що відповідно до ст. 149 ЗК вилучення земельних ділянок державної власності із земель лісогосподарського призначення, які перебувають у постійному користуванні лісокористувачів для нелісогосподарських потреб і зайняті лісами площею понад 1 га, здійснюється лише Кабінетом Міністрів України.

Відшкодування втрат, як різнобічне явище, може розглядатись і в інших аспектах. Зокрема, воно може виступати як різновид позитивної (перспективної) відповідальності, тобто як покладання на суб'єкта певних обов'язків [7, с. 144, 145]. Така форма юридичної відповідальності в сучасній правовій доктрині визначається як «усвідомлення свого обов'язку перед суспільством, відповідальна поведінка, у тому числі позитивне ставлення до виконання службових обов'язків» тощо [8, с. 26-34].

Інститут відшкодування втрат нерозривно пов'язано з іншими інститутами земельного права України, зокрема, правової охорони земель та охоро-

ни земельних прав суб'єктів (як власників, так і землекористувачів). Правова охорона земель, будучи самостійним інститутом земельного права, включає систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих (а) на їх раціональне використання, (б) запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення, (в) захист від шкідливого антропогенного впливу, (г) відтворення й підвищення родючості ґрунтів, (д) підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, (е) забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення.

Запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення якраз і служить інститут відшкодування втрат. Адже до прийняття рішення про вилучення земельної ділянки із таких земель всі питання, що стосуються відшкодування втрат, мають бути належним чином вирішені. Тому можна стверджувати, що вилучення відповідної земельної ділянки із зазначених земель завжди буде обґрунтованим.

Охорону земель і відшкодування втрат об'єднує також та обставина, що здійснюються вони на засадах комплексного підходу до угідь як до складних природних утворень (екосистем) з урахуванням цілей і характеру їх використання, зональних і регіональних особливостей і реалізуються шляхом підвищення ефективності управління в галузі використання й охорони земель.

Як бачимо, відшкодування втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва – достатньо складне й різнобічне явище, для з'ясування сутності якого необхідно визначити його правову природу. За ст. 207 ЗК втрати цього виробництва включають втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників, а також втрати, завдані обмеженням осіб у землекористуванні й погіршенням якості землі. Наведене в законі визначення втрат через перерахування їх окремих різновидів вважаємо недосконалим, бо воно не містить усіх необхідних ознак, які давали б чітке уявлення про цю правову категорію. Так, залишається відкритим питання щодо відмежування втрат від збитків землекористувачів і власників земельних ділянок.

У земельно-правових джерелах запропоновано дефініцію

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва як грошових сум, які в разі виведення земель зі складу сільськогосподарських (лісових) угідь підлягають сплаті до відповідних бюджетів для залучення до сільськогосподарського (лісогосподарського) виробництва компенсуючих площ або поліпшення якості існуючих сільськогосподарських або лісових угідь [5, с. 446]. Наведене тлумачення цілком прийнятне й обґрунтоване. Проаналізуємо його основні риси.

Перш за все слід звернути увагу на компенсаційний характер втрат. Особливість правового режиму земель сільськогосподарського й лісогосподарського призначення полягає передовсім у тому, що вони виступають основним засобом виробництва сільськогосподарської й лісогосподарської продукції, хоча закон і не виключає, що вони можуть виконувати роль просторового базису й місця для розташування поселень, будівель і споруд. Наприклад, відповідно до ст. 22 ЗК землями сільськогосподарського призначення визнаються ті, які надані не тільки для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідницької й навчальної діяльності, а й для розміщення від-

повідної виробничої інфраструктури.

Вилучення (викуп) сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським чи лісогосподарським використанням, безпосередньо пов'язано з виключенням їх з останнього. Це фактично означає, що сільськогосподарські й лісові угіддя перестають виконувати роль основного засобу сільськогосподарського виробництва чи лісового господарства. У результаті виключення їх з обороту приватні власники, а також інші носії земельних прав (зокрема, держава й територіальні громади) несуть певні втрати, що полягають у недержанні відповідної частини сільськогосподарської й лісогосподарської продукції (доходів), що обумовлено зменшенням площі сільськогосподарських угідь і лісових земель, які раніше використовувались як основний засіб виробництва в сільському чи лісовому господарстві.

Матеріальні втрати носіїв земельних прав через зменшення площі земель як основного засобу сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва обчислюються розміром щорічно недоотримуваних доходів. Це може бути певний тривалий період або не-

визначений строк, тобто постійно. Втрати цього виробництва компенсуються при вилученні і при викупі відповідних земельних ділянок, що входять до складу земель сільськогосподарського чи лісогосподарського призначення. Для приватних власників земельної ділянки ці втрати закладаються в ціну на конкретну земельну ділянку й відшкодовуються безпосередньо при її викупі. При вилученні ж сільськогосподарських угідь і лісових земель для несільськогосподарських і нелісогосподарських потреб вони компенсуються державі.

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

подарського чи лісогосподарського виробництва здійснюється в разі вилучення (викупу) сільськогосподарських і лісових угідь для потреб несільськогосподарського чи нелісогосподарського призначення.

Відшкодування втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва зумовлює виникнення відповідних правовідносин, обов'язковими учасниками яких виступають, з одного боку, держава (в особі її компетентних органів), а з другого – відповідні суб'єкти, на яких законом покладено обов'язок щодо сплати грошових сум у встановлених розмірах до відповідних бюджетів.

Оскільки відшкодування втрат пов'язано зі зменшенням площі угідь відповідного цільового призначення, виникає проблема залучення до сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва компенсуючих площ або покращання якості існуючих земель.

Реалізацію цього завдання законодавець покладає на державу. Тому саме вона виступає обов'язковим учасником правовідносин, а відповідні грошові суми в рахунок відшкодування втрат мають надходити до Державного чи місцевих

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

бюджетів.

У правових джерелах висловлено слушну пропозицію про доцільність включення відшкодування втрат до системи оподаткування. На думку науковців, це зняло б існуючу невизначеність щодо правової природи відповідних платежів й дозволило б застосовувати стосовно таких втрат відпрацьований механізм нарахування і стягнення податкових платежів [5, с. 447]. Вважаємо, що ця пропозиція заслуговує на увагу. По-перше, відповідні платежі, що вносяться до бюджетів, можна було б віднести до обов'язкових платежів неподаткового характеру (вони мали б чітко визначену правову природу). По-друге, контроль за додержанням установленого законодавством порядку відшкодування втрат (надходження

платежів) сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва й подальшим цільовим використанням відповідних грошових сум можна було б додатково покласти на податкові органи.

Зауважимо, що згідно з наказом Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 р., № 604 «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського чи лісогосподарського виробництва становлять одну зі складових доходної частини бюджетів (код бюджетної класифікації 21110000). Відповідні платежі включені до їх обов'язкових неподаткових надходжень. Це один з кроків на шляху до визначення правової сутності зазначених платежів, але це вже тематика наступної публікації.

Список літератури: 1. *Андрейцев В.І.* Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. – К.: Знання, 2005. – 445 с. 2. *Жиравецький Т.* Використання земель за цільовим призначенням як принцип земельного права // <http://www.Lawyer.org.ua/?wr&i&d595>. 3. Земельне право України: Підручник / За ред. *М.В. Шульги*. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с. 4. *Краснова М.В.* Компенсація шкоди за екологічним законодавством: (теоретико-правові аспекти). – К.: Київ. ун-т, 2008. – 439 с. 5. *Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І.* Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – К.: Правова єдність, 2009. – 496 с. 6. *Носік В.В.* Відшкодування збитків і втрат у земельному праві України // Юрид. журн. – 2003. – № 5. – С. 68-72. 7. *Петров В.В.* Экология и право. – М.: Юрид. лит., 1981. – 382 с. 8. *Терехин В.А.* Судейская дисциплина и ответственность – гарантия прав и свобод граждан // Журн. рос. права. – 2001. – № 8. – С. 26-34. 9. *Шульга М.В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Харьков: Консум, 1998. – 220 с.

**СОВРЕМЕННЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ВОЗМЕЩЕНИЯ ПОТЕРЬ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО И ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
Мельник Н.А.**

Работа посвящена анализу современных правовых проблем возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства. Рассмат-

ривається поняття возмещения потерь, анализируются его основные черты и правовая сущность этой категории. Приводятся аргументы в пользу того, что возмещение потерь обеспечивает приоритет земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения.

Ключевые слова: потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, возмещение потерь, приоритет земель, сельскохозяйственные угодья, лесные земли и кустарники.

**MODERN LEGAL PROBLEMS OF COMPENSATION OF LOSSES
OF AGRICULTURAL OR FORESTRY PRODUCTION**

Melnyk N.A.

The work is dedicated to analysis of modern legal problems of compensation of losses of agricultural and forestry production. The author deals with concept of compensation of losses, analyses its main features and legal essence of this category. He gives arguments for the fact that compensation of losses provides for priority of lands of agricultural and forestry purpose.

Key words: losses of agricultural and forestry production, compensation of losses, priority of lands, agricultural lands, forestry lands and shrubbery.

Надійшла до редакції 20.10.2009 р.

УДК 342.9:656.073.5

І.М. Резнік, здобувач
*при кафедрі адміністративного права
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

**ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ПЕРЕМІЩЕННЯ ТОВАРІВ
І ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ
ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ**

Категорія «переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон» має надзвичайно велике значення для митного права. Це можна встановити, лише побіжно оглянувши митне законодавство. Зокрема, розд. IV чинного Митного

кодексу (далі – МК) України «Переміщення та пропуск товарів і транспортних засобів через митний кордон України» майже повністю присвячено правовому регулюванню згаданого переміщення [3]. До того ж багато норм, присвячених за-