

УМОВИ ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

Розглядається юридична природа відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, що полягає в забезпеченні компенсаційної, охоронної та регулятивної функцій щодо сільськогосподарського земельного фонду країни. Аналізуються історичні етапи розвитку вказаних механізмів, пропонуються певні напрямки вдосконалення регулятивної функції, дає комплексний аналіз ситуації що склалась, пропонує концентрувати такі кошти на рахунках Державної служби охорони ґрунтів.

Ключові слова: втрати сільськогосподарського виробництва, вилучення сільськогосподарських угідь, викуп земельних ділянок, екологізація сільськогосподарського використання земель, охорона сільськогосподарських угідь.

Рассматривается юридическая природа возмещения потерь сельскохозяйственного производства, что в свою очередь заключается в обеспечении компенсационной, охранительной и регулятивной функции касаясь земель сельскохозяйственного земельного фонда страны. Анализируются исторические этапы развития указанных механизмов, предлагается определенные направления усовершенствования регулятивной функции, дает комплексный анализ ситуации что сложилась, предлагает концентрировать такие средства на счетах Государственной службы охраны ґрунтов.

Ключевые слова: потери сельскохозяйственного производства, изъятие сельскохозяйственных угодий, выкуп земельных участков, экологизация сельскохозяйственного использования земель, охрана сельскохозяйственных угодий.

The article considers the legal nature of compensation for loss of agricultural production, that is in providing compensation, security and regulatory functions of agriculture to fund the country's land. The author examines the historical development stages of these mechanisms provides some directions to improve regulatory functions, provides a comprehensive analysis of the current offers to concentrate these funds in the accounts of State Soil Conservation Service.

Key words: loss of agricultural production, the removal of agricultural land, buying land, greening of the agricultural land, protection of farmland.

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що інститут відшкодування втрат є вагомим економічним важелем забезпечення пріоритетності земель

сільськогосподарського призначення та лісових земель по відношенню до інших видів цільового використання. Стикаючись із необхідністю відшкодувати втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, особи, зацікавлені у відведенні земельних ділянок, змушені розглядати альтернативні варіанти, не пов'язані із виведенням з обороту сільськогосподарських та лісових угідь. З іншого боку, кошти, що надходять на відшкодування втрат, можуть бути джерелом фінансування заходів з поліпшення земель¹.

Науково-теоретичною базою дослідження є праці відомих науковців у галузі аграрного, земельного та екологічного права: І.І. Каракаша, Н.С. Гавриш, В.К. Гуревського, П.Ф.Кулинича, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, Н.І. Титової, В. І. Андрейцева, та інших видатних науковців.

Запровадження відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва пов'язане із життям колишнім радянським урядом України наприкінці 60-х - на початку 70-х років ХХ століття низки заходів задля збільшення виробництва продовольчої продукції. В основу таких заходів був покладений екстенсивний шлях розвитку сільського господарства країни, за якого збільшення обсягів вирощуваної сільськогосподарської продукції мало забезпечуватися залученням якомога більшої частини земельного фонду країни у сферу сільськогосподарського виробництва. Відповідно в радянське земельне законодавство були введені норми, які, з одного боку, забезпечували переважне надання не використовуваних земель для сільськогосподарських потреб², а з іншого – ставили «правові перепони» для вилучення сільськогосподарських угідь для їх використання в несільськогосподарських цілях. Важливим засобом запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для державних і суспільних потреб стало відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Воно було введене Земельним кодексом УРСР 1970 р.³ Суть цього законодавчого заходу полягала в тому, що підприємства, організації та установи, яким відводилися для будівництва та інших несільськогосподарських потреб сільськогосподарські угіддя, зобов'язані були відшкодувати державі як єдиному власникові землі, втрати, пов'язані з вилученням таких угідь.

В радянський період юридична природа відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва полягала в забезпеченні компенсаційної, охоронної та регулятивної функцій щодо сільськогосподарського земельного фонду країни.

Компенсаційна функція зводилася до забезпечення можливості фізичної компенсації сільськогосподарських земельних ділянок, що вилучалися для несільськогосподарських потреб, та, відповідно, переводилися до інших категорій земель, новими, не використовуваними раніше земельними ділянками, які слід освоювати з проведенням необхідних поліпшень для того, щоб їх можна було використовувати як засіб сільськогосподарського виробництва.

Охоронна функція відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва полягала в недопущенні зменшення в країні загальної площі земель сільськогосподарського призначення.

Нарешті, регулятивна функція відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва забезпечувала регулювання перерозподілу земельного фонду країни таким чином, щоб для несільськогосподарських потреб вилучалися несільськогосподарські угіддя, або сільськогосподарські угіддя гіршої якості чи землі, непридатні для сільськогосподарського використання. Реалізація даної функції забезпечувалася шляхом диференціації розміру втрат сільськогосподарського вироб-

ництва в залежності від цінності угідь для сільськогосподарського виробництва та їхньої родючості. Так, розмір втрат сільськогосподарського виробництва при вилученні ріллі й багаторічних насаджень був істотно вищим, ніж розмір таких втрат при вилученні для несільськогосподарських потреб угідь, що вважалися менш цінними – сінокосів і пасовищ⁴.

Необхідність відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва істотно зменшувала апетити промислових, транспортних підприємств на сільськогосподарські угіддя, стимулюючи їх вибирати для несільськогосподарських потреб несільськогосподарські землі. Проте механізм визначення втрат сільськогосподарського виробництва був уражений істотними хибами, що знижували його ефективність. По-перше, в підрахунках таких втрат не враховувалася продуктивність сільськогосподарських угідь, що вилучалися, й отже, не обчислювався справжній розмір втрат. Адже незалежно від того, якої якості (родючості) та прибутковості вилучалася земельна ділянка, норматив вартості освоєння нової й, відповідно, сума відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва за кожний гектар вилучених угідь був однаковий.

Таким чином, за сучасних умов юридична природа відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва істотно змінилася. Фактично відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва перестало виконувати компенсаційну функцію, оскільки, по-перше, в Україні через надмірну сільськогосподарську освоєність території відсутні резерви земель, які можна ввести в аграрне виробництво замість утрачених сільськогосподарських угідь. А по-друге, отримані внаслідок такого відшкодування кошти не використовуються на таке підвищення родючості сільськогосподарських земель, яке було б адекватним продуктивному потенціалу земель, вилучених для несільськогосподарських потреб.

Разом із тим назріла, на наш погляд, потреба в удосконаленні правового забезпечення регулятивної та охоронної функцій відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. При вдосконаленні регулятивної функції доцільно взяти до уваги необхідність екологізації сільськогосподарського використання земель, яка знайшла певне відображення і в правових актах. Так, згідно Закону України від 24 червня 2004 р. «Про екологічну мережу України»⁵, до складу екологічної мережі входять не тільки території та об'єкти природно-заповідного фонду, землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони тощо, а й частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання – пасовища, луки, сіножаті тощо. Отже, правовий режим екологічної мережі поширюється й на перелічені вище види сільськогосподарських угідь. А з цього випливає висновок, що зазначені угіддя становлять більшу екологічну цінність, ніж сільськогосподарські угіддя інтенсивного використання – рілля й багаторічні насадження – та, відповідно, підлягають посиленій правовій охороні нормами як екологічного, так і земельного права.

Необхідність поглиблення екологізації охорони та використання сільськогосподарських земель диктує гостру потребу в екологізації відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Уявляється доцільним внести зміни до нормативів відшкодування таких втрат, які затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. «Про розміри та Порядок визначення втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню»⁶, збільшивши розмір нормативів втрат при вилученні для несільськогосподарських потреб пасовищ і сіножатей принаймні до рівня норма-

тивів втрат, які відшкодовуються при вилученні для несільськогосподарських потреб орних земель.

Що стосується шляхів удосконалення охоронної функції відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, то, на наш погляд, основним із них має бути забезпечення використання коштів, які надходять як відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, на відновлення родючості ґрунтів та поліпшення стану земель сільськогосподарського фонду, які використовуються за цільовим призначенням. Зокрема, постала необхідність унести істотні зміни в правове забезпечення механізму розподілу таких коштів і встановленні контролю за їх використанням на потреби саме охорони сільськогосподарських угідь.

Згідно зі ст. 209 ЗК України, кошти, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, належить використовувати тільки на освоєння земель для сільськогосподарських потреб, поліпшення відповідних угідь, охорону земель за розробленими програмами та проектами землеустрою. Використання цих коштів на інші цілі не допускається. Однак цільове використання коштів, що надходять при відшкодуванні втрат сільськогосподарського виробництва, забезпечується несповна через їх розпорощення у бюджетах різних рівнів. Як установлено в тій же ст. 209 ЗК України, в даний час втрати сільськогосподарського виробництва, спричинені вилученням сільськогосподарських угідь, заносяться на спеціальні рахунки місцевих рад у таких розмірах: Автономній Республіці Крим, обласним радам – 25 відсотків; районним радам – 15 відсотків; міським, сільським, селищним радам – 60 відсотків, міським радам Києва та Севастополя – 100 відсотків. По-перше, таке розпорощення зазначених коштів у різних бюджетах унеможлиблює їх використання на фінансування великих проектів поліпшення сільськогосподарських земель. По-друге, законодавство не вимагає використання таких коштів тільки на програми відновлення та поліпшення родючості сільськогосподарських земель, дозволяючи їх використання на програми охорони всіх земель. По-третє, надходження коштів на відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва у місцеві бюджети тих районів, де допущені втрати сільськогосподарського виробництва, не завжди є доцільним. Особливо це стосується приміських зон великих міст з їхнім переважно урбаністичним напрямком розвитку. По-четверте, левова частка втрат сільськогосподарського виробництва (60 відсотків) надходить до бюджетів міст, хоча землі міст не є призначеними для розвитку сільськогосподарського виробництва.

У зв'язку з цим вважаємо доцільним кардинально змінити порядок збирання та використання коштів, що надходять на погашення втрат сільськогосподарського виробництва. Зокрема, уявляється доцільним концентрувати такі кошти на рахунках Державної служби охорони ґрунтів, яка відповідно до ст. 9 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про державний контроль за використанням та охороною земель», створюється у складі Міністерства аграрної політики України⁷. Вважаємо, що Державна служба охорони ґрунтів як спеціалізований орган у сфері охорони та використання сільськогосподарських земель зможе більш кваліфіковано й цілеспрямовано використовувати кошти, що надходять як компенсація втрат сільськогосподарського виробництва, на забезпечення відтворення та підвищення родючості й культуртехнічного стану сільськогосподарських угідь, котрі залишатимуться у сфері сільського господарства.

Втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва визначаються ч. 1. ст. 207 Земельного Кодексу України (далі: ЗК України) як «втрати

сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості земель». Звертає на себе увагу нечіткість даного визначення, відсутність вирішення питання про відмежування «вtrat» від збитків. На наш погляд, «втрати» можна визначати як грошові суми, що у разі виведення земель із складу сільськогосподарських (лісових) угідь підлягають сплаті до відповідних бюджетів для залучення до сільськогосподарського (лісогосподарського) виробництва компенсуючих площ або компенсуючого поліпшення якості існуючих сільськогосподарських або лісових угідь.

Варто наголосити, що втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва не мають нічого спільного зі збитками землевласників та землекористувачів, і, на відміну від останніх, відшкодовуються до відповідних бюджетів та мають чітко визначене призначення.

Здійснення контролю за додержанням встановленого законодавством порядку визначення розміру та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва покладено на Держкомзем України (п. 30 п. 3 Положення, затвердженого ПКМ від 19.03.2008 № 224). Прокурорські перевірки засвідчили, що органи Держкомзему України відповідні повноваження здійснювали неефективно⁸.

На наш погляд, доцільно було б включити відшкодування «вtrat» до системи оподаткування. Це зняло б існуючу невизначеність щодо правової природи відповідних платежів та дозволяло б застосовувати щодо втрат відпрацьований механізм нарахування та стягнення податкових платежів.

Отже, з вищевикладеного випливають такі висновки: юридична природа відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва при його запровадженні в середині 70-х рр. минулого століття полягала в правовому забезпеченні компенсаційної, охоронної та регулятивної функцій щодо сільськогосподарського земельного фонду країни з метою недопущення зменшення його площі та площі ріллі та багаторічних насаджень, які вважалися найціннішими; з досягненням максимально можливого рівня сільськогосподарського освоєння території України правове регулювання відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва перестало виконувати компенсаційну функцію, а регулятивна та охоронна функції орієнтовані на збереження в сільському господарстві переважно угідь інтенсивного використання; Земельне законодавство минулих років передбачало крім відшкодування збитків, також відшкодування і тих, не одержаних з сільськогосподарських земель, доходів, які пов'язані з вилученням цих земель для державних або громадських потреб. Тим самим законодавець поставив під посилену охорону саме землі сільськогосподарського призначення⁹.

1. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. – К.: Правова єдність. – 507 с. 2. Кулинич П.Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45–48. 3. Земельний кодекс УРСР 1970 р. // ВВР УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205. 4. Кулинич П.Ф. Відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва як засіб охорони сільськогосподарських земель: правові питання // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 2. – С. 121–126. 5. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. 6. Про розміри та порядок визначення втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 47. 7. Про

державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350. **8.** Ясельський В. Додержання вимог чинного законодавства державним комітетом України по земельних ресурсах // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mndc.naiaiu.kiev.ua/krok/2002/9-10/5.htm> **9.** *Тимова Н.* Відповідальність за порушення законодавства про охорону природи. – Львів, 1973. – 218 с.