

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.2.25>

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА

Мельник Н.О.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельно та аграрного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

Мельник Н.О. Історико-правові аспекти відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва.

Актуальність теми зумовлена необхідністю дослідження історико-правових аспектів інституту відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, який був запропонований ще за радянських часів і стосувався земель сільськогосподарського призначення. Запровадження цього інституту мало за мету збільшення обсягів виробництва сільськогосподарського виробництва шляхом залучення до використання якомога більшої частини земельного фонду держави. Такий підхід зумовлював необхідність включення до радянського законодавства певного кола положень, які, з одного боку, забезпечували переважне надання в користування земельних ділянок саме для сільськогосподарських потреб, а з іншого – встановлювали правові обмеження і перешкоди для зменшення площі сільськогосподарських угідь, що використовувалися для несільськогосподарських потреб. Реалізація викладеного підходу, відбувалася на підзаконному рівні шляхом прийняття низки союзних і республіканських постанов. В подальшому ст. 46 Земельного кодексу УРСР (1970 р.) закріпила відповідні законодавчі положення, який не тільки унормував відносини щодо відшкодування втрат, а і заклав основу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення, що дозволяло забезпечувати збереження земель сільськогосподарського призначення.

Черговий етап унормування відносин щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва пов'язаний з прийняттям Земельного кодексу УРСР 1990 року, який поряд з відшкодуванням втрат сільськогосподарського виробництва додатково врегулював і відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, розширив перелік підстав відшкодування втрат, а також передбачив, що кошти, які надходять у порядку відшкодування втрат, використовуються виключно для освоєння нових земель, підвищення родючості ґрунтів і продуктивності земель лісового фонду, поліпшення угідь та охорони земель.

Наголошується, що чинний Земельний кодекс України (2001 р.) детально і системно врегулював відносини, які виникають щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Процедура відшкодування таких втрат передбачає компенсацію суспільству негативних наслідків соціально-економічного та екологічного характеру, що настають внаслідок переведення сільськогосподарських земель до складу інших категорій. Натомість останнім часом законодавча діяльність у зазначеній сфері демонструє поступове знецінення земель сільськогосподарського призначення як об'єкту особливої охорони. Йдеться, зокрема, про вилучення із глави 36 Земельного кодексу України норми щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, у зв'язку з чим зміна цільового призначення земель сільськогосподарського призначення здійснюється без відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва та інше. Це свідчить, як мінімум, про досягнення мети інститутом відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, яка була поставлена при його запровадженні, та про розширення можливостей для залучення інвестицій з метою швидкої відбудови України.

Ключові слова: використання земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення; відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва; правова охорона земель; економічний потенціал.

Melnyk N.O. Historical and legal aspects of compensation for losses of agricultural production.

The relevance of the topic is stipulated by the need to study the historical and legal aspects of the institute of compensation for losses of agricultural production which was proposed in Soviet times and concerned agricultural land. The introduction of this institute was aimed at increasing agricultural production by involving as much of the State's land fund as possible. This approach necessitated the inclusion in Soviet legislation of a certain range of provisions that, on the one hand, ensured the preferential allocation of land plots for agricultural use, and, on the other hand, established legal restrictions and obstacles to reducing the area of agricultural land used for non-agricultural purposes. This approach was implemented at the subordinate level by adopting a number of union and republican resolutions. Subsequently, Article 46 of the Land Code of the Ukrainian SSR (1970) enshrined the relevant legislative provisions, which not only regulated relations on compensation for losses, but also laid the foundation for the priority of agricultural land, which allowed for the preservation of agricultural land.

The next stage in the regulation of relations regarding compensation for losses of agricultural production is associated with the adoption of the Land Code of the Ukrainian SSR of 1990, which, along with compensation for losses of agricultural production, additionally regulated compensation for losses of forestry production, expanded the list of grounds for compensation for losses, and also provided that the funds received as compensation for losses shall be used exclusively for the development of new lands, improvement of soil fertility and productivity of forest lands, and improvement of the forestry fund.

It is emphasized that the current Land Code of Ukraine (2001) has regulated in detail and systematically the relations arising from the compensation of losses of agricultural production. The procedure for compensation for such losses provides for compensation to society for the negative socio-economic and environmental consequences arising from the transfer of agricultural land to other categories. However, recent legislative activity in this area has demonstrated a gradual depreciation of agricultural land as an object of special protection. In particular, the provision on compensation for losses of agricultural production was removed from Chapter 36 of the Land Code of Ukraine, which means that the change of the designated purpose of agricultural land is carried out without compensation for losses of agricultural production, etc. This indicates, at least, that the institution of compensation for losses of agricultural production has achieved the goal set when it was introduced, and that it has expanded opportunities for attracting investments with a view to rapidly rebuilding Ukraine.

Key words: use of agricultural and forestry land; compensation for losses of agricultural and forestry production; legal protection of land; economic potential.

Постановка проблеми. Реалізація сучасної земельної реформи, започаткованої в Україні на початку 90-х років ХХ століття, зумовила системне оновлення та вдосконалення чинного вітчизняного земельного законодавства. Така перебудова торкнулася і одного із земельно-правових утворень – правових приписів, які регламентують суспільні відносини щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Правове регулювання цих відносин має свою історію, яка була започаткована ще за радянських часів і стосувалася земель сільськогосподарського призначення.

Відомо, що землі сільськогосподарського призначення – один із основних економічних потенціалів будь-якої держави. В Україні вони створюють підґрунтя продовольчої безпеки країни. Водночас ці землі відіграють не тільки економічну, а екологічну, соціальну та політичну роль у житті вітчизняного суспільства. Названі землі насамперед забезпечують базу для сільськогосподарської діяльності, окреслюють місце та умови життя людини і виконують функцію об'єктивного фактору її безпечного існування. Їхня цінність передовсім полягає в тому, що в сільському господарстві вони виступають основним засобом виробництва. Використання сільськогосподарських земель дозволяє забезпечувати потреби країни в продуктах харчування, кормах для худоби та сировині для промисловості. В межах цих земель здійснюються два основних види землекористування: а) безпосередньо сільськогосподарське використання та б) використання їх у сфері організаційно-господарського обслуговування сільськогосподарського виробництва.

Мета дослідження. Аналіз історико-правових аспектів інституту відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва та вивчення еволюції законодавства щодо відшкодування втрат і його сучасного стану, зокрема, в контексті змін у Земельному кодексі України.

Стан опрацювання проблематики. Правові проблеми відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва перебували в полі зору представників вітчизняної земельно-правової науки (В.І. Андрейцева, П.Ф. Кулинича, В.В. Носіка, М.В. Шульги та ін.), які досліджували окремі аспекти даної тематики. Була підготовлена кандидатська дисертація та опублікована монографія, присвячена правовим засадам відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва [1, с. 36].

Виклад основного матеріалу. Запровадження історичної категорії «відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва» зазвичай пов'язують із реалізацією колишнім радянським урядом України наприкінці 60-х – на початку 70-х років ХХ століття низки спеціальних заходів з метою збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції. В основу таких заходів був накладений екстенсивний шлях розвитку сільського господарства країни. Його сутність полягала в тому, що збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції мало забезпечуватися залученням до використання якомога більшої частини земельного фонду держави у сферу сільськогосподарського виробництва. Наведений підхід зумовлював включення до чинного на той час радянського законодавства певного кола правових норм, які, з одного боку, забезпечували переважне надання в користування земельних ділянок саме для сільськогосподарських потреб, а з іншого – встановлювали правові обмеження і перешкоди для вилучення сільськогосподарських угідь, що використовувалися за цільовим призначенням, з метою їх подальшого використання для несільськогосподарських потреб [2, с. 46]. Таким чином, відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва вперше було запроваджено в якості самостійного складника в комплексі заходів, що мали забезпечувати збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції.

Нормативне закріплення викладеного підходу відбувалося на підзаконному рівні шляхом прийняття низки союзних і республіканських урядових постанов, якими передбачалося, що при відведенні сільськогосподарських угідь для потреб, наприклад, будівництва втрати сільськогосподарським підприємствам на освоєння нових земель замість тих, які відводяться, мають відноситися на рахунок тих юридичних осіб, яким надаються відповідні землі [3]. Не виключалося, що за відсутності земель, за рахунок яких можна компенсувати втрати сільськогосподарських угідь, що відводяться для несільськогосподарських потреб, підприємства та організації мають передбачати необхідні кошти на будівництво зрошувальних систем, а також на осушувальні роботи. Було також передбачено, що кошти, призначені для освоєння нових земель, зацікавлені юридичні особи, для яких відводяться сільськогосподарські угіддя, переводять після фінансування будівництва цільовим призначенням відповідним обласним управлінням сільського господарства.

За радянської доби усталилась практика, коли надання земельних ділянок для потреб, наприклад, житлової чи громадської забудови, промисловості, транспорту, зв'язку, а також здійснення іншої несільськогосподарської діяльності відбувалося переважно за рахунок земель сільськогосподарського призначення, шляхом зміни їх цільового призначення. Це фактично призводило до скорочення площі даних земель, що в кінцевому рахунку негативно впливало на рівень розвитку аграрного виробництва.

З метою збереження сільськогосподарських угідь, а також забезпечення досягнення необхідного рівня сільськогосподарського виробництва, постановою Ради Міністрів УРСР від 10 жовтня 1974 року № 485 «Про відшкодування збитків землекористувачам і втрат сільськогосподарського виробництва при відведенні земель для державних або громадських потреб» [4] на міністерства, відомства УРСР і облвиконкоми був покладений обов'язок забезпечити відшкодування підвідомчими підприємствами, організаціями і установами втрат сільськогосподарського виробництва, пов'язаних з вилученням сільськогосподарських угідь для будівництва та інших несільськогосподарських потреб. Названа постанова була прийнята на розвиток положень ст. 46 Земельного кодексу УРСР (1970 р.) [5].

Відшкодування таких втрат мало відбуватися у розмірі вартості освоєння рівновеликої площі нових земель з урахуванням проведення на новоосвоюваних землях заходів по їх окультурюванню і підвищенню родючості ґрунтів. Було встановлено, що кошти, призначені для відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, мали перераховуватися на спеціальні рахунки обласних управлінь сільського господарства в установах Держбанку СРСР і витратитися на освоєння нових земель та проведення заходів по підвищенню родючості новоосвоюваних земель або поліпшення сільськогосподарських угідь, наявних сільськогосподарських підприємств незалежно від їх підпорядкованості. В подальшому постановою Ради Міністрів УРСР від 3 липня 1975 р. № 327

були затверджені нормативи визначення вартості освоєння нових земель замість сільськогосподарських угідь, що вилучаються для несільськогосподарських потреб [6]. Порядок застосування нормативів вартості освоєння нових земель замість сільськогосподарських угідь, що вилучаються для несільськогосподарських потреб, визначений Інструкцією, затвердженою заступником Міністра сільського господарства УРСР 25 вересня 1975 р. [7]

Законодавче закріплення категорії «відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва» пов'язане з прийняттям «Основ земельного законодавства Союзу РСР і союзних республік» (1968 р.) та Земельного кодексу УРСР від 3 червня 1970 р.

Фактично одночасно із запровадженням правової регламентації відносин щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва була закладена і основа пріоритетності земель сільськогосподарського призначення. Так, ст. 17 ЗК УРСР (1970 р.), закріплюючи переважне надання земель для потреб сільського господарства, передбачала, що землі, визнані у встановленому порядку придатними для потреб сільського господарства, насамперед повинні надаватися сільськогосподарським підприємствам, організаціям і установам. Це одна із особливостей правового режиму даних земель, яка свідчить про закріплення принципу їх пріоритетності. Основу цього принципу, щодо використання сільськогосподарських земель, складає їх природна властивість виконувати одну з головних функцій – виступати основним засобом виробництва в сільському господарстві.

Пріоритетність сільськогосподарського землевикористання, як слушно підкреслюється в земельно-правовій літературі, означає закономірність встановлення офіційних переваг цього виду землекористування перед іншими та необхідність використання земель за природним та юридичним призначенням.

Принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення із самого початку був спрямований на збереження сільськогосподарських земель як основного засобу виробництва. Він закріплений на законодавчому рівні в якості загальної вимоги у вигляді спеціальних правил, які мають забезпечувати збереження площі земель сільськогосподарського призначення. Принцип пріоритетності даних земель тісно пов'язаний із категорією «відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва». Такий зв'язок зумовлений загальною метою – необхідністю збереження земель сільськогосподарського призначення. Отже пріоритетність сільськогосподарських земель зумовлювала ситуацію, коли землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися саме для сільськогосподарського виробництва. Водночас обов'язок щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва «пригальмовував» бажання представників несільськогосподарських структур щодо вилучення земельних ділянок сільськогосподарського призначення для подальшого використання їх з метою задоволення несільськогосподарських потреб. Таким чином, наведений тандем мав забезпечувати збереження даних земель.

Відповідно до ст. 46 ЗК УРСР (1970 р.) підприємства, організації та установи, яким відводяться для будівництва та інших несільськогосподарських потреб земельні ділянки, зайняті сільськогосподарськими угіддями, відшкодовують втрати сільськогосподарського виробництва, пов'язані з вилученням цих ділянок.

Земельний кодекс УРСР (1990 р.), зберігаючи правонаступництво, не тільки унормував порядок з відшкодуванням втрат сільськогосподарського виробництва втрати лісогосподарського виробництва та розширив перелік підстав відшкодування названих втрат, а також встановив, що кошти, які надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, використовуються виключно для освоєння нових земель, підвищення родючості ґрунтів і продуктивності земель лісового фонду, поліпшення угідь та охорони земель (ст.ст. 90–92), при цьому даний Кодекс встановлював, що втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва підлягають відшкодуванню місцевим радам.

Земельний кодекс України (в ред. 1992 р.), розрізняючи відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам і втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, передбачав, що втрати підлягають відшкодуванню Уряду Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським радам. При цьому частина зазначених коштів може централізуватися у Державному бюджеті України.

Згідно з цим Кодексом втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва відшкодовуються юридичними особами, яким відводяться сільськогосподарські та лісогосподарські угіддя, що вилучаються для потреб, не пов'язаних з веденням сільського та лісового господарства,

а також підприємствами, установами і організаціями, навколо об'єктів яких встановлюються охоронні, санітарні та захисні зони з виключенням із обороту сільськогосподарських і лісових угідь або переведення їх до менш цінних земель. Окрім того юридичні особи, навколо об'єктів яких встановлено охоронні, санітарні та захисні зони, відшкодовують також втрати сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва при погіршенні якості земель внаслідок їх виробничої діяльності за межами цих зон.

Введення інституту відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва у вітчизняне земельне законодавство ще за радянських часів дозволяло забезпечувати запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення та захищати сільськогосподарські угіддя від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб. Категорію втрат сільськогосподарського виробництва складала втрати самих сільськогосподарських угідь, а також втрати, завдані обмеженням у користуванні та погіршенням якості земель.

Правове підґрунтя відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва до недавніх пір складала приписи глави 36 чинного Земельного кодексу України та спеціальна постанова Кабінету Міністрів України, присвячена порядку визначення розміру втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва.

Системний аналіз правових приписів щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва та практики реалізації відповідного законодавства давав підстави для висновку, що процедура відшкодування таких втрат передбачала компенсацію суспільству негативних наслідків соціально-економічного та екологічного характеру, що наступають внаслідок переведення цих земель до інших категорій, а також у випадку обмеження землекористування чи погіршення якості земель як основного засобу виробництва, що перебуває під особливою охороною держави.

Останнім часом в юридичній літературі зазначається, що законодавча діяльність сьогодні демонструє поступове знецінення земель сільськогосподарського призначення як об'єкту особливої охорони держави [8]. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження лісів» від 20.06.2022 р. № 2321-ІХ внесені зміни до змісту ст. 23 Земельного кодексу України, яка присвячена пріоритетності земель сільськогосподарського призначення [9].

Чинною редакцією ч. 1 ст. 23 Земельного кодексу України встановлено, що землі, придатні для потреб сільського господарства (крім самозалісених земель), повинні надаватися насамперед для таких цілей: 1) ведення сільського господарства; 2) ведення лісового господарства; 3) створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Це означає, що за наведених обставин відбулися певні зміни у правовому режимі земель сільськогосподарського призначення.

Практично паралельно Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» від 19.10.2022 р. № 2698-ІХ внесені зміни і до глави 36: Земельного кодексу України, з якої вилучено приписи щодо відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва [10].

Висновки. Отже можна констатувати, що відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, як спеціальна функція механізму збереження земель сільськогосподарського призначення відіграла на сучасному етапі розвитку свою позитивну роль. Це стосується і змісту принципу пріоритетності земель сільськогосподарського призначення, оскільки землі, придатні для потреб сільського господарства (крім самозалісених земель), повинні надаватися не тільки для ведення сільського господарства, а і для ведення лісового господарства та для створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Сьогодні на порядок денний виходить проблема законодавчого забезпечення правового режиму земель сільськогосподарського призначення як об'єкта інвестиційного розвитку в нашій державі. Особливості правового режиму земель, придатних для вітчизняних та іноземних інвестицій, поки що не визначені у Земельному кодексі України, в якому передбачена необхідність встановити правовий режим земель практично кожної з категорій спеціальними законами. У зв'язку з цим, з огляду на особливості землі як об'єкта інвестиційного розвитку, законодавче забезпечення правового режиму земельних ділянок, що можуть бути залучені до інвестиційної діяльності, слід підтримати висловлену в юридичній літературі пропозицію про виокремлення у національній правовій системі міжгалузевого комплексного правового інституту, який мають складати органічно поєднані між собою норми земельного, цивільного, господарського, аграрного, інвестиційного та іншого законодавства [11, с. 54].

Застосування цих норм має забезпечувати функціонування прозорого і ефективного механізму правової регламентації суспільних відносин у сфері залучення інвестицій у економічний і соціальний розвиток територій України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельник Н.О. Правові засади відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва: монографія. Харків: Право, 2016. 184 с.
2. Кулинич П.Ф. Принципи пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України: *Право України*. 2004. № 8. С. 45–48.
3. Про покращення державного обліку земель і використання їх у сільськогосподарському виробництві: Постанова Ради Міністрів СРСР від 12 липня 1962 р. № 730. ЗП СРСР. 1962. № 12. Ст. 120.
4. Про відшкодування збитків землекористувачам і втрат сільськогосподарського виробництва при відведенні земель для державних або громадських потреб: Постанова Ради Міністрів УРСР від 10 жовтня 1974 р. № 485. ЗП УРСР. 1974. № 10. Ст. 66
5. Земельний кодекс УРСР: *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1970. № 29. Ст. 205.
6. Порядок застосування нормативів вартості освоєння нових земель: Постанова Ради Міністрів УРСР від 3 липня 1975 р. ЗП УРСР. 1975. № 7. Ст. 41.
7. Законодавчі акти про землю. Київ. «Урожай». 1979. С. 96–102.
8. Титова Н.І. Особливості правового режиму земель сільськогосподарського призначення. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: науково-навчальний посібник. / Львів: ПАІС, 2005. С. 67-68.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження лісів: Закон України від 20.06.2022 р. № 2321-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2022. № 56. Ст. 59.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель: Закон України від 19.10.2022 р., № 2698-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2022. № 96. Ст. 9.
11. Ковальчук М.О. Земля як об'єкт інвестиційного розвитку за законодавством України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Київ. 2014. 236 с.