

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.4

*Н. С. Гавриш**кандидат юридичних наук, доцент
кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»**Л. М. Суца**асистент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ ВЛАСНИКАМ ЗЕМЛІ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАЧАМ

З проведенням земельної реформи в Україні зросла роль приватно-правових інститутів у сфері земельних відносин та необхідність ефективного захисту прав на землю. Одним із найбільш поширених способів захисту земельних прав є відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам. Однак правове регулювання в цій сфері не позбавлене недоліків і потребує внесення відповідних змін. Вважаємо, покращенню правового регулювання відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам сприятиме аналіз історичного розвитку цього правового інституту. Дослідження його еволюції дасть можливість для розробки відповідних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Інститут відшкодування збитків є одним із найдавніших і основоположних інститутів у захисті порушених прав, який зберігає своє важливе значення до сьогодні. Він додає стабільності відносинам цивільного обігу, дає його учасникам можливість покривати як реальний збиток, так і упущену вигоду, знижувати ризики діяльності в разі порушення зобов'язань їхніми учасниками.

Категорія збитків у юридичній науці не нова, оскільки вона бере свій початок ще за існування Римської імперії і залишається актуальним та популярним предметом досліджень на сьогодні. Незважаючи на далекі історичні корені, про відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам як самостійний правовий інститут можна вести мову лише з початку ХХ ст.

Відшкодування збитків, як і більшість правових інститутів того часового проміжку, визначалися кодифікованими актами держави. Першим із них був ЗК Української РСР 1922., відображаючи політичні і економічні реалії того часу, закріплював націоналізацію землі й скасування приватної власності.

ЗК Української РСР 1922р. виділяв лише одну підставу для відшкодування збитків – вилучення земельної ділянки для державних та суспільних потреб [1, с. 25]. Інші питання поступово врегулювалися шляхом прийняття спеціальних нормативних актів. Наприклад, прийняття спеціальних положень про відшкодування збитків при вилученні земель для державних і суспільних потреб у РРФСР і УРСР відноситься до періоду 1925–1929 рр., коли основним напрямком у реконструкції народного господарства СРСР було визнано індустріалізацію держави та «раціональне розміщення промисловості». Основна частина законодавчих актів про відшкодування збитків була прийнята до липня 1963 року [2, с. 4,5] Відповідно до ст. 22 ЗК 1922 р. замість вилученої земельної ділянки обов'язковим було надання іншої земельної ділянки з відшкодуванням збитків. Оскільки земля перебувала у виключній власності держави, то й інша земельна ділянка могла бути надана тільки державою.

Право на земельні ділянки визнавалося за всіма громадянами УСРР за умови їх «трудового використання».

Із аналізу норм ЗК УСРР 1922 р. випливає, що це тільки землі сільськогосподарського призначення, експлуатація яких передбачала обов'язковий трудовий вклад. ЗК 1922р. конкретно не визначав суб'єкта відшкодування збитків. А в ст. 22 ЗК УСРР 1922 року зазначалось, що збитки відшкодовувалися тільки «землекористувачу земель трудового користування».

Поряд із спрямуванням економіки на індустріалізацію та розвиток великого машинного виробництва також передбачалося перепланування та реконструкція старих населених пунктів, знесення малоцінних будівель, що зумовлювалося прагненням створити міста з «найкращими умовами для праці, побуту і відпочинку людей» [3, с. 9].

Тоді землекористувач в обмін на знесений будинок мав право одержати за своїм вибором квартиру або вартість таких будівель. Проте вилучена земля не підлягала оплаті, замість вилученої ділянки повинна надаватися інша. За сучасних умов через надмірну сільськогосподарську освоєність території відсутні резерви земель, які можна вести в аграрне виробництво замість утрачених.

Отже, інститут відшкодування збитків і надалі залишався важливим засобом боротьби з «нетрудовими елементами». Компенсація за вилучену землю та надання житлового приміщення здійснювалося лише «трудовим землекористувачам».

Спори про відшкодування збитків внаслідок вилучення земель вирішувалися в адміністративному або в судовому порядку. Це, знову ж таки, було продиктовано існуванням монопольних прав держави щодо розпорядження земельними ділянками.

Важливе значення для розвитку правового регулювання інституту відшкодування збитків мало прийняття постанови Ради Міністрів УРСР «Про порядок відшкодування громадянам вартості належних їм жилих будинків, інших будівель та пристроїв, що зносяться у зв'язку з вилученням земельних ділянок для державних або громадських потреб, і забезпечення їх жилою площею» від 17.01.1962 р. [4, с. 116].

Правове регулювання відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам за ЗК УРСР 1970 було більш досконалим порівняно з попереднім. Важливою новелою було чітке визначення суб'єкта, на якого покладался обов'язок відшкодувати збитки. Зокрема, в ст. 45 зазначалося, що таким суб'єктом є підприємство, організація, яким відводилася земельна ділянка відповідно до положення, затвердженого Радою Міністрів. Але ці зобов'язані особи відшкодовували збитки у випадку заподіяння шкоди правомірними діями.

Перелік підстав відшкодування збитків за відсутності вини був закріплений у ст. 45 ЗК УРСР 1970 р. і мав вичерпний характер: вилучення земельних ділянок для державних або громадських потреб; тимчасове зайняття земельних ділянок [5, с. 76].

Постановою Ради Міністрів УРСР «Про відшкодування збитків землекористувачам і втрат сільськогосподарського виробництва при відведенні земель для державних або громадських потреб» від 10.10.1974 р. було передбачено, що для державних і громадських потреб, перш за все, повинні виділятися землі несільськогосподарського призначення або непридатні для сільського господарства, або сільськогосподарські угіддя гіршої якості [6, с. 112], тобто землі меншої цінності.

Важливим позитивним нововведенням ЗК УРСР 1970 р. було закріплення положень про від-

шкодування збитків, заподіяних у результаті порушення земельного законодавства. Не дивлячись на те, що у відповідних нормах містилося багато суперечностей і прогалин, закріплення таких положень відіграло особливу роль у забезпеченні прав землекористувачів на поновлення своїх прав.

Підлягали також відшкодуванню збитки, заподіяні самовільним зайняттям і використанням земельної ділянки. Винні в цьому особи зобов'язані були повернути землекористувачеві вартість посівного матеріалу, добрив, робіт з обробки земельної ділянки, якщо було знищено посіви до сформування врожаю. У разі ж знищення вже готового врожаю або використання земельної ділянки для одержання врожаю винний зобов'язаний був повернути землекористувачеві врожай або його вартість (ст.ст. 440 і 453 ЦК УРСР). За цими підставами Пленум Верховного Суду СРСР (далі: ВС СРСР) у своїй постанові «Про застосування судами законодавства при розв'язанні спорів, однією з сторін яких є колгосп земельних ділянок артілі, несуть майнову відповідальність перед колгоспом» від 6 жовтня 1970 р. № 10 [7, с. 112] роз'яснював, що за неможливості стягнення в натурі врожаю, знятого з колгоспних земель, суди повинні присуджувати з відповідача на користь колгоспу вартість урожаю за державними роздрібними цінами, а якщо таких цін на зібрану продукцію не було, – за ринковими цінами, що склалися в даній місцевості (п. 6 постанови).

Напикінці 80-х – початок 90-х рр. назріли передумови для кардинальних змін земельних відносин. Початком земельної реформи можна вважати набрання чинності ЗК УРСР 1990р. [8, с. 98], яким було зафіксовано існування права на землю у формі довічного успадкованого володіння, постійного володіння, а також постійного та тимчасового користування.

Окремий розділ цього кодексу був присвячений правовому регулюванню відшкодування збитків землеволодільцям, землекористувачам і втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

До новел ЗК УРСР 1990 р. належить включення нових підстав відшкодування збитків, а саме обмеження прав землеволодільців і землекористувачів, погіршення якості земель або приведення їх у непридатність для використання за цільовим призначенням у результаті впливу, спричиненого діяльністю підприємств, установ, організацій та громадян. Обов'язок відшкодовувати шкоду, заподіяну в результаті порушення земельного законодавства, передбачався ст. 117 окремого розділу, що врегульовував питання відповідальності за вчинені порушення [9, с. 96]. Із проголошенням незалежності України і поглибленням земельної реформи Верховна Рада України 13 березня 1992 р. затвердила нову редакцію Земельного кодексу

України. Основним, визначальним чинником всіх нововведень було закріплення рівноправності форм власності на землю – державної, колективної, приватної. Це свідчило про початок нового етапу в правовому регулюванні земельних відносин, а також інституту відшкодування збитків.

Питання відшкодування збитків одержало закріплення в розділі IV «Відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам і втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва» ЗК України 1992 р. [10, ст. 354]. Із самої назви розділу можна виділити декілька суттєвих нововведень порівняно із попередніми кодексами. Зокрема, суб'єктом права на відшкодування збитків поряд із землекористувачем виступав і власник земельної ділянки. Також істотних змін зазнав правовий статус землекористувача. Це було пов'язано з введенням двох видів користування земельними ділянками – постійного і тимчасового, в тому числі оренди.

Перелік підстав відшкодування збитків, закріплений у ст. 88 ЗК України 1992 р. був доповнений новою підставою відшкодування збитків, а саме викуп земельної ділянки, що також зумовлювалося визнанням приватної власності на землю. Вказаний перелік підстав відшкодування збитків був вичерпним, як і в попередніх двох кодексах. Однак вважаємо, що всіх випадків заподіяння шкоди насправді передбачити неможливо.

Отже, вже наприкінці минулого століття в Україні назріла необхідність кардинальної зміни порядку підрахунку збитків та втрат сільськогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням земельних угідь для несільськогосподарських потреб.

Наступним важливим етапом у розвитку інституту відшкодування збитків було прийняття чинного ЗК України 2001 р. Однією з найбільших вагомих новел даного кодифікованого акту було виділення окремого розділу V «Гарантії прав на землю» та закріплення інституту відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам (Глава 24). Норми даної глави передбачають можливість відшкодування збитків завданих, як правопорушеннями, так і правомірними діями.

Тим самим держава виконала одне з найголовніших завдань у галузі земельного права і законодавства – запровадила систему дієвих юридичних засобів забезпечення здійснення земельних прав фізичними та юридичними особами, а також захист законних прав громадян та юридичних осіб на землю. Тому закріплення інституту відшкодування збитків на рівні гарантії мало особливо велике значення. Держава закріпила за своїми громадянами та юридичними особами відповідні гарантії права власності і відповідні обов'язки, що йому кореспондуються, та створила найсприятливіші умови для реалізації цього права.

Значним поштовхом для розвитку правового регулювання інституту відшкодування збитків є закріплення норми про відповідальність та обов'язок відшкодування збитків органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, заподіяної неправомірним втручанням у здійснення власником своїх повноважень та виданням неправомірних актів, якими порушуються права власників землі та землекористувачів (ст.ст. 154, 155, 157 ЗК України).

Суб'єктами відшкодування збитків є юридичні особи та громадяни. Треба відмітити, що усталене словосполучення «підприємства, установи та організації» не відповідало принципам розвитку ринкових відносин та не виправдовувало себе у практичному застосуванні, тому було замінено терміном «юридичні особи».

Крім вищезазначених змін, було доповнено перелік підстав відшкодування збитків такою підставою, як неодержання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки.

Проаналізувавши еволюцію інституту відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, можна виділити такі етапи:

1) перший етап (1922 р. – 1992 р.) – період, який пов'язаний із прийняттям кодифікованих актів земельного законодавства за радянських часів. У той часовий проміжок інститут відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам був суворо регламентованим інструментом, спрямованим на виконання завдань та інтересів держави;

2) другий етап (1992 р. – 2001 р.) характеризується суттєвими змінами в юридичній природі та правовому механізмі інституту відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам у порівнянні з радянським періодом (зміна суб'єктного складу, зміна правового статусу землекористувача, що було пов'язано з веденням двох видів користування земельними ділянками – постійного і тимчасового, у тому числі оренди, доповнення переліку підстав відшкодування збитків, а саме викуп земельної ділянки, що зумовлювалося визнанням приватної власності на землю);

3) третій етап (2001 р. – по сьогоднішній день) розпочався з прийняттям 25 жовтня 2001 року чинного ЗК України. Правові приписи, що регулюють відносини у сфері відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам зосереджені в главі 24 ЗК України, яка займає самостійне місце в розділі V, що має назву «Гарантії прав на землю». Це свідчить про суттєву роль, яку мають відігравати норми, що регулюють суспільні відносини в даній сфері. Відносини щодо відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам раніше були врегульовані підзаконними нормативними актами. Сьогодні ж, наприклад, порядок відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам під час

відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності закріплено на рівні Закону.

Література

1. Гершенов М.М. Комментарий к земельному кодексу УССР / М.М. Гершенов, Е.И. Кельман. – (2-е перераб.изд.). – Х. : Юриздат НКЮУССР, 1925. – 334 с.
2. Цемко В.П. Возмещение убытков при изъятии земель для государственных и общественных надобностей : автореф. дис.на соискание учен.степени канд. юрид.наук : 12.00.00 / В.П. Цемко. – К., 1963. – 20 с.
3. Цемко В.П. Возмещение убытков при изъятии земель для государственных и общественных надобностей : автореф. дис.на соискание учен.степени канд. юрид.наук : 12.00.00 / В.П. Цемко. – К., 1963. – 20 с.
4. Звід законів Української РСР. – К. : Політвидав України, 1984. – Т. 4. – 486 с.
5. Коментар до Земельного кодексу Української РСР [Текст]. – Х.: вища школа : Видав-во при Харківському державному університеті, 1973. – С. 76.
6. Звід законів Української РСР. – К. : Політвидав України, 1984. – Т. 4. – 486 с.
7. Про застосування судами законодавства при розв'язанні спорів, однією з сторін яких є колгосп земельних ділянок артілі, несуть майнову відповідальність перед колгоспом : Постанова Пленуму Верховного Суду СРСР № 10 від 6 жовтня 1970 р. // Бюлетень Верховного Суду СССР. – 1970. – № 6. – С. 14 (втратив чинність).
8. Земельний кодекс УРСР від 18.12.1990 № 561-ХІІ // ВВР. – 1991. – № 10. – Ст.98
9. Земельна реформа на Україні : Збірник законодавчих і урядових актів. – К. : Україна, 1991. – 96 с.
10. Земельний кодекс України в ред. Закону України від 13.03.1992 р. № 196-ХІІ // ВВР. – 1992. – № 25. – Ст. 354

Анотація

Гавриш Н. С., Суцця Л. М. Історичні передумови формування інституту відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам. – Стаття.

У статті розглянуто питання розвитку інституту відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, його періодизації, дослідження переваг та недоліків його правового регулювання на цих етапах.

Ключові слова: відшкодування збитків, еволюція правового регулювання, власник земельної ділянки, землекористувач, генеза інституту відшкодування збитків.

Аннотация

Гавриш Н. С., Суцця Л. Н. Исторические предпосылки формирования института возмещения убытков собственникам земли и землепользователям. – Статья.

В статье рассмотрены вопросы развития института возмещения убытков собственникам земли и землепользователям, его периодизации, исследование преимуществ и недостатков его правового регулирования на этих этапах.

Ключевые слова: возмещение убытков, эволюция правового регулирования, собственник земельного участка, землепользователь, генезис института возмещения убытков.

Summary

Havrish N. S., Sushcha L. N. Historical background of the formation of the Institute of compensation of losses to land owners and land users. – Article.

In the article the questions of development of the institution of compensation of losses to land owners and land users, its periodization, study of the advantages and disadvantages of its legal regulation in these stages.

Key words: indemnification, evolution of legal regulation, land owner, land user, Genesis of the Institute for damages.