

Терлецька Л. М., ОНЮА

УМОВИ ТА ПОРЯДОК ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ ЗЕМЛЕВЛАСНИКАМ ТА ЗЕМЛЕКОРИСТУВАЧАМ

Формирование целостной правовой базы о регулировании вопросов справедливой компенсации за неправомерное нарушение прав собственников земли и землепользователей в Украине еще не завершено. Приняты лишь основные законодательные акты, которые определяют принципиальные положения такой компенсации. Также следует отметить, что между нормами действующих правовых актов по этим вопросам существуют некоторые противоречия. Но вместе с тем созданные в нашей стране правовые основания компенсации убытков земельных участков есть существенной гарантией защиты имущественного положения собственников земельной недвижимости.

The formation (organization, development) of a unified legal framework for compensation of losses resulting from improper violation of the rights of landowners and land users in Ukraine has not yet been completed. There have been only a major legislative acts that define the main points of such compensation. In addition, between the standards of these instruments, there are certain contradictions. Nevertheless, the legal regulation of compensation of losses, available in our country, is an essential guarantee for the protection of property rights of landholders and landowners.

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що в практичному житті дуже часто власники нерухомого майна і земельних ділянок не отримують відповідних компенсацій та відшкодування реальних збитків.

Відшкодування збитків власникам землі й землекористувачам є однією з важливих гарантій захисту земельних, майнових та інших суб'єктивних прав і законних інтересів що виникають у процесі реалізації вказаними особами прав на землю. Збитки, як і норми про захист земельних прав, також мають свої конституційні підстави, які засновані на ст. 66 Конституції України, згідно з якою кожен зобов'язаний відшкодувати завдані ним збитки.

Зокрема, ст. ст. 97, 101, 146, 147, 152, 155, 156, 211 ЗК України передбачають підстави відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам. При цьому юридична природа вказаних у цих статтях збитків, що мають відшкодуватись власникам землі й землекористувачам, у теорії українського цивільного й земельного

права залишається мало дослідженою, що негативно впливає на якість законотворення та правозастосування в цій сфері.

Правові аспекти визначення розміру шкоди, спричиненого порушенням земельного законодавства, не були предметом всебічного наукового аналізу ні представників цивільно-правової науки, ні представників науки земельного права. Однак це не означає абсолютної недослідженості даної проблематики. Так, питання відшкодування шкоди, нанесеної порушенням земельного законодавства, розглянуті в роботах таких вчених земельного права, як С. Алексеев, Ю. Андреева, В. Андрейцева, М. Краснова, В. Решетнікова, В. Семчик, Ю. Шемшученко, В. Янчука, Н. Гавриш, В. Гуревського, І. Каракаша, П. Кулинич, В. Носіка, О. Погрібного, Н. Титової, В. Мунтяна та інших видатних науковців. Також слід зазначити, що до різних аспектів відповідної проблематики неодноразово зверталися вітчизняні й зарубіжні цивілісти-правознавці, зокрема М. Автаєва, М. Волошин [1, с. 64], І. Жилінкова [2, с. 130-136], І. Дзера, М. Кравчук [3, с. 89-93], О. Рябов [4, с. 144], Ю. Толстой [5, с. 118], М. Толчєєв [6, с. 268] та інші.

Відшкодування збитків – цивільно-правова категорія. За загальним правилом, встановленим у ст. 22 Цивільного Кодексу України (далі: ЦК України) [7], особа, якій завдано збитків у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування. При цьому ЦК України визначає межі відшкодування збитків, завданих порушенням цивільного права громадянина чи юридичної особи. До таких збитків ЦК України відносить:

втррати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки);

доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода). Неодержаний доход – це доход, який міг би одержати власник землі, землекористувач, у тому числі орендар, із земельної ділянки і який він не одержав внаслідок її вилучення (викупу) або тимчасового зайняття, обмеження прав, погіршення якості землі або приведення її у непридатність для використання за цільовим призначенням у результаті негативного впливу, спричиненого діяльністю підприємств, установ, організацій та громадян.

Збитки мають відшкодовуватися в повному обсязі, якщо договором або законом не передбачено відшкодування в меншому або більшому розмірі. Разом з тим майновий обіг диктує і об'єктивні

межі розміру цивільно-правової відповідальності: вона не повинна перевищувати суму збитків або розміри завданої шкоди, оскільки навіть повна компенсація потерпілому не передбачає його збагачення внаслідок правопорушення. ЦК України також встановлює правило, за яким особа, яка порушила право іншої особи й одержала у зв'язку з цим доходи, відшкодовує розмір упущеної вигоди іншій особі. Причому такий розмір упущеної вигоди особи, право якої порушено, не може бути меншим від доходів, одержаних особою, яка порушила право. Нарешті, ЦК України встановлює, що на вимогу особи, якій завдано шкоди, та відповідно до обставин справи майнова шкода може бути відшкодована і в інший спосіб. Зокрема, шкода, завдана майну, може відшкодовуватися в натурі (передання речі того ж роду й тієї ж якості, полагодження пошкодженої речі тощо).

Згідно з п. 8 роз'яснення Вищого арбітражного суду України (далі: ВАС України) «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з відшкодуванням шкоди» від 1 квітня 1994р. збитки є грошовим вираженням шкоди, а тому на відшкодування збитків, пов'язаних із земельно-правовими відносинами, поширюються загальні правила про відшкодування шкоди, встановлені цивільним законодавством.

Разом з тим у ст. 9 ЦК України зазначено, що норми цього Кодексу застосовуються до регулювання земельних відносин, якщо останні не врегульовані земельним законодавством.

А тому відповідно до п. 5 вищезазначеного роз'яснення, п. 15-16 постанови Пленуму Верховного Суду України (далі: ВС України) «Про практику розгляду судами справ про відповідальність за порушення законодавства про охорону природи» від 26 січня 1990р. та п. 1.1 роз'яснення ВАС України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» від 27 червня 2001р. у питаннях відшкодування шкоди, пов'язаної із земельно-правовими відносинами, слід керуватися правилами земельного законодавства, а в питаннях, не врегульованих земельним або екологічним законодавством, – відповідними правилами цивільного законодавства.

Відповідно до ст. 156 ЗК України, правовими підставами для відшкодування власникам землі й землекористувачам збитків є: вилучення (викуп) 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; 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; неодержання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки.

Перелік підстав відшкодування збитків, наведений у ст. 156 ЗК України, не є вичерпним, по-перше, тому, що вона не вказує на вичерпність цього переліку, а ч. 2 ст. 157 ЗК України містить відсильну норму на Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затверджений постановою КМ України від 19 квітня 1993 р. № 284 [8], п. 3 якого вказує на можливість відшкодування й інших збитків, не зазначених у вказаному переліку, по-друге, тому, що, як йшлося вище, у частині, не врегульованій спеціальним земельним законодавством, застосовується екологічне й цивільне законодавство, тобто ч. 4 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. та ст. 22 та 1166 ЦК України, які містять загальні підстави відповідальності за екологічну та будь-яку іншу шкоду. Тому не можна посилається на ст. 156 ЗК України для обґрунтування звільнення від відшкодування збитків через відсутність підстави відшкодування у переліку цієї статті – треба пам'ятати, що власникам землі і землекористувачам мають бути відшкодовані, якщо інше не передбачено законодавством, будь-які заподіяні їм збитки.

Ч. 1 ст. 157 ЗК України визначає коло суб'єктів, зобов'язаних до відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам. Відповідно до ст. 1166 ЦК України, за загальним правилом, будь-який заподіювач шкоди зобов'язаний її відшкодувати. Але специфікою відшкодування збитків у зв'язку із земельно-правовими відносинами є те, що таке відшкодування може бути як заходом цивільно-правової відповідальності, так і заходом, застосовуваним за правомірні дії. Тому коло суб'єктів, зобов'язаних відшкодувати такі збитки включає заподіювачів не тільки неправомірної а й правомірної шкоди. При цьому, за правилами земельного законодавства, збитки можуть відшкодуватися не заподіювачем шкоди, а вигодонабувачем – суб'єктом, в інтересах якого діяв заподіювач шкоди:

наприклад, згідно з п. 5 Порядку відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затвердженим постановою КМ України від 19 квітня 1993 р. № 284 незважаючи на те, що вилучення (викуп) земель провадиться за рішенням відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, збитки землевласників та землекористувачів, заподіяні таким вилученням (викупом), відшкодовуються не зазначеними органами, а юридичними або фізичними особами, в інтересах яких було прийняте рішення про вилучення (викуп) земель. П. 13 постанови Пленуму ВС України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 25 грудня 1996 р. витлумачує, що збитки землевласників та землекористувачів, заподіяні іншими актами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, вчиненими в інтересах вигодонабувачів (юридичних або фізичних осіб), також підлягають відшкодуванню такими вигодонабувачами. Правило про відшкодування збитків вигодонабувачами застосовується лише у випадках заподіяння збитків правомірними діями і не стосується заподіяння збитків неправомірними діями – в останньому випадку відшкодовувати збитки буде орган державної влади, який прийняв неправомірне рішення.

Перелік суб'єктів відшкодування збитків землевласникам та землекористувачам, наведений у ч. 1 ст. 157 ЗК України, не є вичерпним, оскільки не охоплює осіб без громадянства, а також суб'єктів, які завдали збитків іншим шляхом, ніж обмеження прав на землю або заподіяння екологічної шкоди. Однак посилатися на цю статтю для обґрунтування неможливості притягнення даних осіб до відповідальності не можна, позаяк, по-перше, згідно з п. 5 Порядку визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затвердженого постановою КМ України від 19 квітня 1993 р., збитки відшкодовуються усіма підприємствами, установами, організаціями та громадянами, які їх заподіяли, незалежно від способу заподіяння збитків, а по-друге, тут застосовуються загальні норми цивільного законодавства, згідно з якими будь-який заподіювач збитків зобов'язаний їх відшкодувати. На нашу думку, щодо терміну «громадянин», вжитому у ст. 157 ЗК України належить застосувати розширене тлумачення і розуміти під ним будь-яку фізичну особу, включаючи особу без громадянства, оскільки відповідно до загального правила, встановленого ст. 26 Конституції України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими

самими правами й свободами, а також несуть такі самі обов'язки, що й громадяни України, і в даному разі немає підстав розглядати положення ст. 157 ЗК України як виняток із загального правила.

Слід мати на увазі, що право на відшкодування збитків мають тільки легітимні власники землі і землекористувачі, адже згідно із ст. 212 ЗК України збитки, заподіяні особам, що самовільно зайняли земельну ділянку, відшкодуванню не підлягають, навпаки – такі особи мають відшкодувати збитки законних власників землі і землекористувачів (п. 13, 17 постанови Пленуму ВС України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ»). Більш того, згідно з п. 16 постанови Пленуму ВС України «Про практику розгляду судами справ про відповідальність за порушення законодавства про охорону природи» від 26 січня 1990 р., коли за час самовільного використання землі правопорушником одержано за це прибутки, які перевищують недоодержані землекористувачем, на користь останнього стягуються з правопорушника фактично одержані прибутки.

Умови та порядок відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам істотно відрізняється від загальновідомих цивільно-правових засад їх компенсації. Так, відповідно до ст. 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 зазначені органи та 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.

Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам затверджено постановою КМ України від 19 квітня 1993р. № 284. Відповідно до п. 1 зазначеного Порядку затвердженого постановою КМ України від 19 квітня 1993р. № 284 власникам землі та землекористувачам відшкодовуються збитки, заподіяні вилученням (викупом) та тимчасовим зайняттям земельних ділянок, встановленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей земельних ділянок або приведенням їх у непридатний для використання стан та неодержанням доходів у зв'язку з тимчасовим невикористанням земельних ділянок.

Розміри збитків визначаються комісіями, створеними Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

Результати роботи комісій оформляються відповідними актами, що затверджуються органами, які створили ці комісії. Затверджений в установленому порядку такий акт може бути визнаний недійсним за заявою зацікавленої особи у загальному порядку [9, с. 517].

Збитки відшкодовуються власникам землі й землекористувачам, у тому числі орендарям, підприємствами, установами, організаціями та громадянами, що їх заподіяли, за рахунок власних коштів. Відшкодування при викупі проводиться не пізніше одного місяця після затвердження актів комісій, а при вилученні земельних ділянок – після прийняття відповідною Радою народних депутатів рішення про вилучення (викуп) земельних ділянок у період до видачі документа, що посвідчує право на земельну ділянку підприємства, установи, організації або громадянина.

У п. 6 Порядку передбачається можливість договірної визначення розміру компенсації збитків самими заінтересованими сторонами. Так, при тимчасовому зайнятті земельних ділянок для розвідувальних робіт збитки визначаються за угодою між власниками землі або землекористувачами та підприємствами, установами й організаціями – замовниками розвідувальних робіт з обумовленням розмірів збитків і порядку їх відшкодування в договорі. При недосягненні згоди розміри збитків визначаються комісіями створеними Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських (міст обласного значення) рад.

Підсумовуючи вищевикладене, формування цілісної правової бази щодо регулювання питань справедливої компенсації за неправомірне порушення прав власників земельних ділянок та землекористувачів в Україні ще не завершено. Прийняті лише основні законодавчі акти, які визначають принципові положення щодо надання такої компенсації. До того ж між нормами чинних правових актів з цих питань існують певні суперечності. Разом з тим створені в нашій країні правові засади компенсації втрати земельних ділянок є вагомою гарантією захисту майнового стану власників земельної нерухомості.

Правовій системі минулих років в основному була притаманна охорона прав. Вона була властива кримінальному, адміністративному, трудовому, земельному та іншим галузям права. Інститут захисту прав в основному складали цивільно-правові норми. Поновлення усієї системи українського законодавства і права з одночасним розширенням змісту самих суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб, призвело до широкого визнання сучасною юриспруденцією, поряд з охороною прав, здійснення захисту прав [10, с. 33]. Адже гл. 23 ЗК України цілком присвячена захисту прав на землю, що свідчить про формування земельно-правового інституту захисту суб'єктивних земельних прав.

Література:

1. Автаева Н., Волошин Н. П. Гражданско-правовая защита социалистической собственности. – М., 1974. – 202 с.
2. Жилінкова І. Превентивний спосіб захисту права власності // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3. – С. 130-136.
3. Кравчук М. Захист права власності у період гетьманату П. Скоропадського // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – Одеса, 2004. – Вип. 23. – С. 89-93.
4. Рябов А. Охрана права государственной собственности на природные ресурсы СССР. – Казань, 1982. – 144 с.
5. Толстой Ю. Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР. – Л., 1955. – 118 с.
6. Толчеев Н. Судебная защита права собственности / Под. ред. В. М. Жуйкова. – М., 2001. – 268 с.
7. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40 – 44. – Ст. 22.
8. Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 // Зібрання постанов Уряду України. – 1993. – № 10.
9. Земельний кодекс України з постатейними матеріалами: Збірник нормативно-правових актів та матеріалів судової практики: Видання 2-е. За станом нормативно-правових актів та актів органів судової влади на 1 лютого 2007 року / Упорядник А. М. Мірошніченко. Науковий редактор В. В. Носік. – К., 2006. – 720 с.
10. Каракаш І. Способи захисту й охорони права власності на природні об'єкти та їх ресурси // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – Одеса, 2004. – Вип. 22. – С. 712-718.