

ВІДШКОДУВАННЯ ВТРАТ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ВИРОБНИЦТВА ЯК ЕЛЕМЕНТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ У ГАЛУЗІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

COMPENSATION FOR FORESTRY PRODUCTION LOSSES AS AN ELEMENT OF AN ECONOMIC AND LEGAL MECHANISM IN THE FIELD OF LAND RELATIONS

Одинцова В.І., аспірантка кафедри земельного та аграрного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Проблематика відшкодування втрат лісогосподарського виробництва як елементу економіко-правового механізму в галузі земельних відносин є надзвичайно актуальною. У статті аналізуються зміни в законодавстві, що стосуються відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, зокрема, правові приписи щодо відшкодування втрат сільськогосподарського призначення, які втратили чинність згідно з Законом України № 2698-IX від 19.10.2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель», у зв'язку з чим стає актуальною проблема, що стосується питання долі втрати лісогосподарського виробництва, що підкреслює особливу цінність земель лісогосподарського призначення. Розглядаються правові засади відшкодування втрат, передбачені Земельним кодексом України, та багатогранність цієї категорії, яка може виступати як елемент економічного стимулювання, позитивної відповідальності, складник системи оподаткування, засіб охорони земель та публічно-правова гарантія.

У статті детально розглядаються підстави для відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, такі як неможливість використання земель за цільовим призначенням у зв'язку з їх вилученням, обмеженням прав власників або погіршенням якісного стану. Особлива увага приділяється оновленому Порядку визначення втрат лісогосподарського виробництва, що включає чітке визначення кола осіб, які мають компенсувати втрати, порядок розрахунку розміру втрат, а також запровадження банківської гарантії як забезпечення виконання зобов'язань.

Також досліджено зміст статті 208 Земельного кодексу України, яка встановлює вичерпний перелік випадків звільнення від відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, та використання коштів, що надходять від їх відшкодування, виключно на освоєння земель для лісорозведення, поліпшення угідь, охорону земель, викуп самозалісених ділянок, інвентаризацію земель та нормативну грошову оцінку. Зроблено висновок про публічно-правову природу відшкодування втрат та запропоновано замінити термін «відшкодування» на «компенсація» для більшої термінологічної коректності.

Ключові слова: втрати лісогосподарського виробництва, економіко-правовий механізм у галузі земельних відносин, економічне стимулювання раціонального використання, охорони та відновлення земель, відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, звільнення від втрат, використання коштів, які надходять в порядку відшкодування втрат.

The issue of compensation for losses of forestry production as an element of the economic and legal mechanism in the field of land relations is extremely relevant. The article analyzes the changes in the legislation relating to compensation for forestry production losses, in particular, the legal provisions on compensation for agricultural losses which have been repealed by Law of Ukraine No. 2698-IX of 19.10.2022. "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Restoring the System of Registration of Lease Rights to Agricultural Land Plots and Improving Legislation on Land Protection", in this regard, the issue of the fate of forestry production losses becomes relevant, which emphasizes the special value of forestry lands. The author examines the legal framework for compensation for losses provided for by the Land Code of Ukraine and the versatility of this category, which can act as an element of economic incentives, positive responsibility, a component of the taxation system, a means of land protection and a public law guarantee.

The article thoroughly discusses the grounds for compensation for losses in forestry production, such as the impossibility of using lands for their intended purpose due to their withdrawal, restriction of owners' rights, or deterioration of quality. Special attention is paid to the updated Procedure for determining losses in forestry production, which includes a clear definition of the persons who must compensate for losses, the procedure for calculating the amount of losses, and the introduction of a bank guarantee as security for fulfilling obligations.

The content of Article 208 of the Land Code of Ukraine, which establishes an exhaustive list of cases for exemption from compensation for losses in forestry production, and the use of funds received from their compensation exclusively for land reclamation for afforestation, improvement of lands, land protection, redemption of self-forested plots, land inventory, and normative monetary valuation, are also explored. A conclusion is drawn about the public-legal nature of loss compensation, and it is proposed to replace the term «reimbursement» with «compensation» for greater terminological accuracy.

Key words: losses of forestry production, economic and legal mechanism in the field of land relations, economic stimulation of rational use, protection and restoration of lands, compensation for losses of forestry production, exemption from losses, use of funds received in the order of compensation for losses.

Демократизація українського суспільства, розбудова в Україні соціально-орієнтованої ринкової економіки та проведення масштабних земельної й аграрної реформ зумовили необхідність докорінних змін у правовій регламентації земельних відносин. Ці зміни торкнулися не тільки підвищення значущості заходів економічного стимулювання раціонального використання, охорони та відновлення земель, а й в оновленні методів прямого адміністративного впливу на суб'єктів земельних право-відносин.

Загальні засади економіко-правового механізму у галузі земельних відносин визначені правовими приписами розділу X Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та глави 35 Земельного кодексу України.

Відомо, що серед основних складових економіко-правового механізму використання, відтворення та охо-

рони земель прийнято відносити: плату за землю; засоби економічного стимулювання раціонального використання, відтворення та охорони земель; запровадження платних управлінських послуг у сфері земельних відносин; засоби, спрямовані на розподіл та витрачання коштів для забезпечення раціонального використання, відтворення та охорони земель; відшкодування втрат лісогосподарського виробництва. Одну із визначальних ролей у названому механізмі відіграє його остання складова. Зазначимо, що до недавніх пір закон унормовував паралельно і відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва. Проте у зв'язку з прийняттям Закону України № 2698-IX від 19.10.2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» відшко-

дування втрат сільськогосподарського виробництва було відмінено [1].

Правовий інститут відшкодування втрат передбачений чинним законодавством лише стосовно земель лісогосподарського призначення. Це свідчить фактично про офіційне визнання особливої цінності названих земель та потреб їх посиленої правової охорони. Стаття 23 Земельного кодексу України в редакції Закону України № 2321-IX від 20.06.2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження лісів», яка закріплює пріоритет земель сільськогосподарського призначення, теж зазнала суттєвих змін. Зокрема, вона встановлює, 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 [5].

Наведений підхід законодавця стосовно можливості вилучати земельні ділянки із сільськогосподарського використання без матеріального відшкодування понесених втрат сільськогосподарського виробництва критично сприймається представниками земельно-правової доктрини [2].

Відшкодування втрат визнавалося і визнається самостійним елементом економіко-правового механізму у галузі земельних відносин правове регулювання якого останнім часом зазнало суттєвих змін. Відповідні норми потребують дослідження та аналізу з урахуванням запитів судової практики.

Правові засади відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва були предметом спеціальної уваги Н.О. Мельник [8], В.О. Костенко, а також представників еколого-правової науки: Н.Р. Малишевої, С.В. Кузнецової, В.В. Костицького та ін., які досліджували економіко-правовий механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища. Проте дослідження проблем, пов'язаних з відшкодуванням втрат лісогосподарського виробництва поки що бракує.

Правова регламентація відносин щодо відшкодування втрат лісогосподарського призначення здійснюється нормами глави 36 Земельного кодексу України.

Правова категорія «відшкодування втрат лісогосподарського виробництва» як елемент економіко-правового механізму багатогранна. Н.О. Мельник доходить висновку, що відшкодування втрат можна розглядати в декількох аспектах: 1) як елемент економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; 2) як різновид позитивної (перспективної) відповідальності; 3) як складник, що підлягає включенню до системи оподаткування; 4) як засіб охорони земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення; 5) як публічно-правову гарантію соціальної спрямованості [8, с. 50]. Економіко-правове забезпечення використання та охорони земель розглядається в літературі як діяльність уповноважених органів, державно-приватне партнерство, система передбачених та нормативно закріплених засобів, способів та прийомів, завдяки яким, без застосування примусу з боку держави, власники та користувачі земельних ділянок спонукаються до необхідних дій [9, с. 8]. Правова категорія «відшкодування втрат лісогосподарського виробництва» має безпосереднє відношення практично до інших складових цього механізму. Достатньо зазначити, що вона виступає і як засіб економічного стимулювання раціонального використання, відновлення та охорони земель, коли йдеться про звільнення від відшкодування втрат відповідно до статті 208 Земельного кодексу України, і як засіб, спрямований на розподіл та використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат згідно зі статтею 209 Земельного кодексу України, і як елемент плати за землю (стаття 206 Земельного кодексу України). Окрім того відшкодування втрат лісогосподарського вироб-

ництва розглядається статтею 164 Земельного кодексу України в якості землеохоронного засобу, коли йдеться про захист лісових земель та чагарників від необґрунтованого їх вилучення для інших потреб, тобто реалізація цього заходу спрямована фактично на збереження площі земель лісогосподарського призначення. Натомість відшкодування втрат лісогосподарського виробництва займає самостійне місце у складі економіко-правового механізму у галузі земельних відносин.

Легальне визначення втрат лісогосподарського виробництва містить частина 1 статті 207 Земельного кодексу України, згідно з якою втрати лісогосподарського виробництва включають втрати лісових земель та чагарників, тобто земель, зайнятих чагарниками, а також втрати, завдані обмеженням у землекористуванні та погіршенням якості даних земель [5]. Цілком очевидно, втратами закон вважає переведення земель лісогосподарського призначення до складу інших категорій земель України. Окрім того, до втрат лісогосподарського виробництва закон відносить втрати, завдані обмеженням у використанні лісових земель та чагарників та погіршенням якісного стану даних земель. Отже у випадку, коли землі лісогосподарського призначення перестають виконувати функцію основного засобу виробництва в лісовому господарстві, тобто має місце зміна цільового призначення цих земель, виникає питання щодо відшкодування відповідних втрат.

В земельно-правовій доктрині втратами вважають грошове вираження витрат, які у разі виведення земель із складу лісових угідь необхідні для залучення до лісогосподарського виробництва компенсуючих площ або відповідного поліпшення якості існуючих лісових угідь [3, с. 301].

Інститут відшкодування витрат, будучи вагомим економічним важелем забезпечення пріоритетності земель лісогосподарського призначення по відношенню до інших видів використання, виступає одним із заходів, спрямованих на збереження кількісних і якісних характеристик земель лісогосподарського призначення, тобто земель, що використовуються в якості засобу виробництва в лісовому господарстві. Сутність відшкодування втрат фактично полягає в компенсації за умовними нормативами державі витрат, зумовлених необхідністю залучення в лісогосподарське виробництво нових земель, замість тих, які використовуються не за цільовим призначенням, або тих, що потребують поліпшення. Його законодавче закріплення створює ситуацію, коли зацікавлені фізичні і юридичні особи змушені підбирати і розглядати варіанти отримання земельних ділянок, не пов'язаних із виведенням із обігу лісових угідь.

Основним завданням правового інституту відшкодування втрат лісогосподарського виробництва є забезпечення раціонального використання і охорони цих земель, а також компенсація суспільству негативних наслідків соціально-економічного та екологічного характеру внаслідок скорочення площ використовуваних земель або погіршення їх якісного стану та пов'язаних з цим втрат у довкілєвій сфері, тобто в навколишньому природному середовищі.

До втрат лісогосподарського виробництва стаття 207 Земельного кодексу України відносить втрати лісових земель та чагарників, точніше земель, зайнятих чагарниками [5]. При цьому з урахуванням поділу земель лісогосподарського призначення на лісові та нелісові, об'єктом правовідносин, які формуються у зв'язку із відшкодуванням втрат, є лише частина цих земель – лісові землі, тобто землі, на яких розташовані лісові ділянки, в тому числі зайняті чагарниками з визначеними межами, виділені відповідно до Лісового кодексу України для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення їх у землекористувача або власника землі (стаття 1; стаття 5 Лісового кодексу України).

Серед підстав відшкодування втрат лісгосподарського виробництва стаття 207 Земельного кодексу виокремлює наступні:

а) неможливість використання за цільовим призначенням як основного засобу виробництва у лісовому господарстві лісових земель та чагарників у зв'язку із їх вилученням (викупом) для потреб, не пов'язаних із лісгосподарським виробництвом, а також внаслідок використання для будівництва, розміщення і експлуатації об'єктів нафтогазовидобування, облаштування родовища та надрокористування для геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, корисних копалин з подальшим видобуванням корисних копалин (промислової розробки родовищ) загальнодержавного та місцевого значення та (або) видобування корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення та для будівництва і розміщення споруд/об'єктів, пов'язаних із зазначеним видом діяльності;

б) неможливість використання лісових земель і чагарників у повному обсязі внаслідок обмежень прав власників земельних ділянок та землекористувачів відповідно до приписів глави 18 Земельного кодексу України;

в) неможливість використання вказаних земель та чагарників за цільовим призначенням в результаті погіршення їх якісного стану, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави [5].

Змінений та оновлений Порядок визначення втрат лісгосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, містить низку новел, що спрямовані на підвищення ефективності самого механізму відшкодування втрат. По-перше, законодавство чітко визначає коло осіб, які мають компенсувати втрати лісгосподарського виробництва. До таких осіб відносяться юридичні та фізичні особи, в інтересах яких здійснюється зміна цільового призначення земельних ділянок лісгосподарського призначення. Вони мають відшкодувати втрати в шестимісячний термін з моменту затвердження у встановленому порядку проекту землеустрою щодо відведення їм земельних ділянок. По-друге, розрахунок розміру втрат лісгосподарського виробництва (у випадках, передбачених законом), будучи невід'ємною складовою проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, проводиться суб'єктом господарювання, який є виконавцем відповідних робіт із землеустрою. По-третє, у випадку, коли проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки не розробляється, розрахунок розміру втрат складається та підписується до внесення відомостей до Державного земельного кадастру виконавцем на замовлення заінтересованої юридичної або фізичної особи. По-четверте, після підписання виконавцем розрахунку розміру втрат лісгосподарського виробництва юридична або фізична особа в п'ятиденний строк надсилає примірник розрахунку розміру втрат лісгосподарського виробництва на офіційну електронну адресу територіального органу Державного земельного кадастру за місцем розташування земельної ділянки. Нарешті, по-п'яте, для забезпечення виконання зобов'язання з відшкодування втрат законодавство вводить правило щодо видачі гарантії банком, іншою фінансовою установою або страховою організацією. Сутність цього елемента правового механізму відшкодування втрат лісгосподарського виробництва полягає в наступному [6].

Серед основних видів забезпечення виконання зобов'язань Цивільний кодекс України виокремлює в тому числі гарантію. Названа цивільно-правова категорія використовується в якості складника правового механізму відшкодування втрат лісгосподарського виробництва. Відповідно до статті 560 Цивільного кодексу України за гарантією банк, інша фінансова установа, страхова організація (гарант) гарантує перед кредитором (бенефіціаром)

виконання боржником (принципалом) свого зобов'язку. В механізмі забезпечення виконання зобов'язань банківська або фінансова гарантія використовується в якості спеціального елемента.

Суб'єктний склад учасників відносин, пов'язаних з гарантією, окреслений статтею 560 Цивільного кодексу України, охоплює: гаранта (банк, інша фінансова установа або страхова організація); кредитора, тобто бенефіціара та боржника (принципала). В даному випадку боржником виступає особа, яка зобов'язана відшкодувати втрати лісгосподарського виробництва у встановлений строк та у розмірі, визначеному відповідними правовими нормами Цивільного кодексу України [7].

Видача гарантії, будучи одностороннім правочинном, створює зобов'язання лише для гаранта. При цьому видачі гарантії передують укладення договору між гарантом та боржником про надання фінансових послуг з видачі гарантії. Згідно з цим договором гарант отримує від боржника винагороду в розмірі передбаченому договором. Сутність гарантійного зобов'язання полягає в тому, що гарант відповідає перед кредитором за порушення основного зобов'язання боржником. Таке гарантійне зобов'язання носить самостійний, автономний характер по відношенню до основного зобов'язання – здійснити відшкодування втрат лісгосподарського виробництва.

Підкреслимо, що окремої уваги заслуговує зміст статті 208 Земельного кодексу України, яка містить вичерпний перелік випадків звільнення від відшкодування втрат лісгосподарського виробництва. Фактично названа норма спрямована на економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель і відповідні положення мають бути закріплені в статті 205 Земельного кодексу України. Оскільки підстави для звільнення від відшкодування втрат закріплені в Земельному кодексі України, то цілком очевидно, що додаткового рішення органів державної влади або місцевого самоврядування про звільнення не потрібно.

Частина 2 статті 208 Земельного кодексу України встановлює, що здійснення внутрігосподарського будівництва сільськогосподарськими або лісгосподарськими підприємствами, організаціями, установами, а також громадянами без зміни цільового призначення земельних ділянок провадиться без відшкодування втрат лісгосподарського виробництва.

Законодавча новела, закріплена частиною 3 статтею 208 Земельного кодексу України, передбачає, що у разі зміни цільового призначення земельної ділянки лісгосподарського призначення у випадках, для яких цим Кодексом передбачено звільнення від відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, протягом п'яти років зміна цільового призначення такої земельної ділянки для інших цілей допускається за умови відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, від відшкодування яких був звільнений землевласник (землекористувач), крім зміни цільового призначення земельних ділянок, відчужених для суспільних потреб або з мотивів суспільної необхідності. Положення цієї частини поширюються також на випадки зміни цільового призначення земельних ділянок, утворених внаслідок поділу, об'єднання земельних ділянок лісгосподарського призначення, цільове призначення яких було змінено із звільненням від відшкодування втрат лісгосподарського виробництва [5].

Використання коштів, які надходять у порядку відшкодування втрат лісгосподарського виробництва, унормовано статтею 209 Земельного кодексу України в редакції Закону України № 2698-IX від 19.10.2022 р.

Основні положення цього закону зводяться до наступного. Втрати лісгосподарського виробництва, зумовлені вилученням лісових земель та чагарників, підлягають відшкодуванню і зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України. Це

означає, що закон в імперативному порядку вимагає відшкодування втрат, зумовлених лише вилученням лісових земель та чагарників. Натомість слід мати на увазі, що із змісту стаття 207 Земельного кодексу України випливають і інші підстави, зокрема відшкодування втрат, спричинених обмеженням землекористування, погіршенням якісного стану лісових земель та чагарників, вилученням із господарського обігу, то вони законодавцем не згадуються. Водночас в юридичній літературі слушно підкреслюється, що відсутність прямої вказівки на ці підстави у статті 209 Земельного кодексу України зовсім не означає, що в разі настання названих юридичних фактів компенсація втрат лісогосподарського виробництва не може здійснюватися [4, с. 603].

Використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, здійснюється за правилами, встановленими частинами 2 статті 209 Земельного кодексу України. Відповідно до названої норми кошти, що надходять у порядку відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, використовуються на освоєння земель для лісорозведення, у тому числі на здійснення лісовпорядкування, поліпшення відповідних угідь, охорону земель відповідно до розроблених програм та проектів землеустрою, а також на викуп самозалісених ділянок приватної

форми власності з метою ведення лісового господарства, проведення інвентаризації земель, проведення нормативної грошової оцінки земель. Використання зазначених коштів на інші цілі забороняється [5]. Якщо такі кошти використовуються на інші цілі, Бюджетний кодекс України передбачає негативні наслідки для відповідних суб'єктів.

Відшкодування втрат лісогосподарського виробництва будучи елементом економіко-правового механізму використання та охорони земель, спрямоване перш за все на забезпечення стимулювання охорони земель і водночас опосередковано на їх раціональне використання, враховуючи те, що охорона і використання земель нерозривно пов'язані між собою.

Відшкодування втрат має публічно-правову природу оскільки здійснюється незалежно від того, кому належать відповідні землі (державі, територіальній громаді, чи перебувають у приватній власності).

З урахуванням суттєвих відмінностей, втрат від збитків було б доцільним і коректним внести до законодавства термінологічні зміни: замість терміна «відшкодування» втрат лісогосподарського виробництва застосовувати термін «компенсація» таких втрат. Відшкодовуватися мають збитки або шкода, як це передбачено в цивільно-правовій сфері, а втрати повинні компенсуватися.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України №2698-IX від 19.10.2022р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2698-20#n39> (дата звернення 05.06.2025).
2. Коломійцева Д.М. Правове регулювання використання та охорони земель сільськогосподарського призначення: проблема ціннісних орієнтирів / Пріоритетні напрями розвитку аграрного, земельного та екологічного права в сучасних умовах. Матеріали круглого столу, присвяченого 100-річчю від дня народження д.ю.н., проф., чл.-кор. НАПрН Шестова В.С. Харків. «Право». 2024. С. 192–196.
3. Мірошніченко А.М. Земельне право України: Підручник. – 3-тє видання, доповнене і перероблене. Київ: Алерта. 2013. 512 с.
4. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України / За ред. В.М. Кравчука. – К.: Істина. 2007. 632 с.
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 05.06.2025).
6. Порядок визначення втрат лісогосподарського виробництва затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2023р. № 588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.06.2025).
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 05.06.2025).
8. Мельник Н.О. Правові засади відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва: монографія / Н.О. Мельник. – Харків: Право. 2016. 184 с.
9. Костенко В.О. Економіко-правове забезпечення використання та охорони земель. Автореферат дисертації канд. юрид. наук. Харків. 2015.