

УДК 631.1

© 2016

*І.О. Новаковська,**кандидат  
економічних наук**Національний авіаційний  
університет***ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА ВТРАТ,  
ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИЛУЧЕННЯМ  
ЗЕМЕЛЬ І ОБМЕЖЕННЯМИ  
У ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННІ**

**Мета.** Дослідити тенденції скорочення площ продуктивних угідь і порядок відшкодування пов'язаних з ним втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, а також способи вдосконалення законодавчого та нормативного їх регулювання.

**Методи.** Аналіз, узагальнення, моделювання.  
**Результати.** Проаналізовано результативність запровадження інституту відшкодування втрат і шляхи його розвитку, запропоновано напрями удосконалення економічного механізму оцінки втрат та їх відшкодування.

**Висновки.** Існуюча система регулювання відносин, пов'язаних з вилученням земель, потребує перегляду розмірів нормативів, застосування показників грошової оцінки земель, зміни підходів до встановлення втрат у містах, законодавчого вирішення компенсації власникам і користувачам землі втрат, зумовлених обмеженнями у землекористуванні та погіршенням якості угідь.

**Ключові слова:** землекористування, втрати сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, сільськогосподарські угіддя, міські землі.

Перерозподіл земель між галузями народного господарства, власниками землі та землекористувачами і господарська діяльність, що спричиняє антропогенний вплив на земельні ресурси, зумовлюють втрати сільськогосподарських угідь і лісових земель. Із сільськогосподарського та лісгосподарського обігу виводяться значні площі, спричиняються збитки і втрати через погіршення властивостей ґрунтового покриву, а також пов'язані з обмеженнями у землекористуванні. Втрачається вартість раніше понесених затрат (будівлі, споруди, насадження, незавершене будівництво тощо). Збитки стосуються лише власників землі і землекористувачів, а втрати сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, зумовлені виключенням з обігу відповідних угідь, скорочують або обмежують земельно-ресурсний потенціал усієї держави [2]. Лише за 2 останні роки,

наприклад, для несільськогосподарських потреб вилучено понад 2,2 тис. га сільськогосподарських угідь.

Цивільний кодекс України (ст. 22) характеризує збитки як втрати, 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 та доходи), які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода) [10].

Законодавчо визначено перелік збитків, що заподіюються вилученням (викупом) і тимчасовим зайняттям земельних ділянок, установленням обмежень щодо їх використання, погіршенням якості земель або приведенням їх у непридатність і недоодержанням доходів через тимчасове невикористання земельних ділянок, які мають відшкодовуватися землевласникам

і землекористувачам. Розмір збитків, за подіяних унаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земель не за цільовим призначенням, зняттям ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу обчислюється за спеціальною методикою, затвердженою Урядом України у липні 2007 р. Порядок розрахунку розмірів відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок забруднення земель хімічними речовинами, їх засмічення відходами, встановлено спеціальною методикою. Кабінет Міністрів України у грудні 2008 р. прийняв постанову про визначення розміру збитків, завданих унаслідок непроведення робіт з рекультивації порушених земель.

У зв'язку з недостатньою дієвістю правових та організаційних заходів щодо захисту сільськогосподарських земель і лісових площ від вилучення запроваджено заходи економічного регулювання у формі відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Вперше необхідність відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва була запроваджена у 1962 р., у 1964–1974 рр. порядок відшкодування було вдосконалено, а в 1975 р. для кожної з областей затверджено нормативи освоєння нових земель замість сільськогосподарських угідь, що вилучаються для несільськогосподарських потреб. У 1983 р. зазначені нормативи переглянуто та збільшено у 2,5 раза з урахуванням балів економічної оцінки земель, що була завершена. Необхідність відшкодування втрат лісогосподарського виробництва запроваджена Земельним кодексом України, прийнятим 18 грудня 1990 р., а порядок відшкодування цих втрат затверджено у жовтні 1991 р. [7].

За своєю правовою природою втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва істотно відрізняються. Землі сільськогосподарського призначення у своїй більшості приватизовані, є власністю юридичних і фізичних осіб і, у разі їх викупу для несільськогосподарських потреб, власники землі повинні одержувати відповідну компенсацію за відчужені землі. Держава з вилученням (викупом) угідь для несільськогосподарських потреб втрачає частину своєї бази для виробництва продовольства. Замість відчужуваних ділянок треба освоїти рівноцінні площі нових земель або поліпшити продуктивність існуючих угідь шляхом інтенсифікації виробництва, що дало б можливість

замінити обсяги недоодержуваної продукції внаслідок згаданого відчуження. Це потребує відповідних капітальних вкладень.

Оскільки лісові землі та чагарники перебувають переважно у постійному користуванні лісогосподарських підприємств і є державною власністю, при вилученні земельних ділянок лісогосподарський ресурс втрачає держава, а вказані підприємства проводять роботи з відновлення вилучених лісових площ за кошти, які їм передаються з бюджетів, що одержані в порядку відшкодування втрат лісогосподарського виробництва [6].

Щодо втрат, пов'язаних з обмеженням прав власників землі та землекористувачів або ж з погіршенням якості угідь, то до їх відшкодування повинні бути б мати пряме відношення і конкретні землевласники та землекористувачі. Однак Земельний кодекс (ст. 209) урегулював лише питання відшкодування втрат, зумовлених вилученням сільгоспугідь, лісових земель і чагарників (ці кошти зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України).

Досить широким і не завжди обґрунтованим є і перелік об'єктів, які звільнені від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. Від відшкодування вказаних втрат звільнені громадяни та юридичні особи у разі використання земельних ділянок для будівництва шкіл, дошкільних закладів, державних об'єктів охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, соціального забезпечення, державних об'єктів дорожнього будівництва, культових споруд релігійних організацій, кладовищ, меліоративних систем, протиерозійних, протизсувних і протиселевих споруд, під будівництво й обслуговування житлових будинків і господарських будівель, для розміщення внутрішньогосподарських об'єктів сільськогосподарських, рибогосподарських і лісогосподарських підприємств, організацій та установ, для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, видобування торфу за умови повернення земельних ділянок у стані, придатному для попереднього використання, під об'єкти і території природно-заповідного фонду, під будівництво й обслуговування об'єктів енергетики, які виробляють електричну енергію з альтернативних джерел енергії, для заліснення деградованих та малопродуктивних земель на підставі документації із

землеустрою, а також всеукраїнські громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації, що фінансуються з Державного бюджету України, у разі використання земельних ділянок для будівництва реабілітаційних установ для інвалідів і дітей-інвалідів, об'єктів фізкультури, спорту та соціального забезпечення для інвалідів і дітей-інвалідів [3, ст. 208].

Основним принципом, за яким повинні звільнитися громадяни та юридичні особи від відшкодування втрат, є залежність видів потреб і робіт — об'єктів звільнення до заходів, що безпосередньо пов'язані з освоєнням нових земель, поліпшенням існуючих угідь або ж з соціально значущим будівництвом. У зв'язку з вказаним досить спірним є звільнення від відшкодування втрат у разі використання ділянок для будівництва державних об'єктів дорожнього господарства, культурних споруд релігійних організацій, для розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, об'єктів альтернативних джерел енергії.

Низка проблем пов'язана з несвоєчасним використанням коштів, які надходять на відшкодування втрат до бюджетів місцевих рад і зберігаються протягом тривалого часу на їх депозитних рахунках. Перелік робіт, на які можна використовувати ці кошти, часто змінюється та безпідставно розширюється. Використання зазначених коштів на проведення інвентаризації земель, нормативної грошової оцінки земельних ділянок не має безпосереднього відношення до відновлення прододольного та лісогосподарського потенціалу. Дехто з органів місцевого самоврядування наполягає на включенні у чинне законодавство можливості використання вказаних коштів і на виготовленні генеральних планів сільських населених пунктів, іншої містобудівної документації [1].

Втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва включають:

а) втрати сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників як основного засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві, що зумовлені вилученням (викупом) їх для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом. До сільськогосподарських угідь відносяться рілля, багаторічні насадження, перелоги, сінокоси, пасовища;

б) втрати, завдані обмеженням прав власників землі та землекористувачів,

у тому числі, орендарів, у зв'язку з виключенням сільськогосподарських угідь, лісових земель і чагарників із господарського обігу внаслідок встановлення охоронних, санітарних та інших захисних зон;

е) втрати, завдані погіршенням якості угідь унаслідок негативного впливу, спричиненого діяльністю громадян, юридичних осіб, органів місцевого самоврядування або держави.

Зазначені втрати компенсуються незалежно від відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам.

Розміри втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, встановлюються за нормативами, затвердженими у листопаді 1997 р. Кабінетом Міністрів України [8].

Нормативи визначено по кожному з регіонів (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь) за видами угідь (рілля, багаторічні насадження, сіножаті, пасовища), а також за групами лісів (перша та друга групи). За розмірами втрат найвищі значення нормативів мають: для орних земель — Чернівецька обл. (139,94 тис. грн за 1 га), для багаторічних насаджень — Житомирська (652,90 тис. грн за 1 га), для сіножатей — Волинська (92,28 тис. грн за 1 га), для пасовищ Волинська (74,02 тис. грн за 1 га). Найнижчими є показники для ріллі — Луганська обл. (65,89 тис. грн за 1 га), для багаторічних насаджень — Кіровоградська (95,37 тис. грн за 1 га), для сіножатей — Херсонська (13,71 тис. грн за 1 га), для пасовищ — Херсонська (12,62 тис. грн за 1 га).

Співставлення нормативів за регіонами свідчить про те, що вони не корелюють із показниками нормативної грошової оцінки земель відповідного регіону. Якщо, наприклад, у Закарпатській обл. норматив втрат для ріллі вище рівня її грошової оцінки у 6,17 раза, то у Черкаській — лише у 3,71, а в Запорізькій — у 2,65 раза. Рівні нормативів інших угідь також набагато різняться за регіонами порівняно з нормативною грошовою оцінкою і неспівставні між собою. Особливо це видно на прикладі столиці України — м. Києва (табл. 1).

Звертає на себе увагу особливо низький рівень втрат виробництва при вилученні орних земель порівняно з їх оцінкою. Якщо взяти до уваги, що нормативна грошова оцінка 1 гектара орних земель у теплицях сягає 372, 8 тис. грн, то за 116,74 тис. грн

цю площу не вдасться відновити.

У межах міста рівень оцінки угідь значно занижений, що підтверджується даними зміни цільового призначення сільськогосподарських земель. При наданні ріллі під різні види будівництва вартість ділянок зростає у 50–85 разів. Отже, як нормативи втрат сільськогосподарського виробництва, так і показники грошової оцінки сільськогосподарських угідь у містах мають бути істотно підвищені.

Визначення втрат сільськогосподарського та лісогощподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню, провадиться в наступному порядку.

Втрати сільськогосподарського виробництва, спричинені вилученням сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовиць) для використання їх у цілях, не пов'язаних із веденням сільського господарства, визначаються на основі нормативів цих втрат по Автономній Республіці Крим, областях, містах Києву та Севастополю за формулою:

$$P_B = P_D \cdot N_B \cdot B_D / B_O \cdot K_{INT}, \quad (1)$$

де  $P_B$  — розмір втрат сільськогосподарського виробництва, тис. грн;  $P_D$  — площа ділянки сільськогосподарських угідь, га;  $N_B$  — норматив втрат сільськогосподарського виробництва, тис. грн;  $B_D$  — бал бонітету ділянки сільськогосподарських угідь, що вилучається;  $B_O$  — бал бонітету сільськогосподарських угідь по Автономній Республіці Крим, області, містах Києву та Севастополю;  $K_{INT}$  — коефіцієнт інтенсивності використання сільськогосподарських угідь (відношення показника диференціального доходу оцінки ріллі землеоцінного району, в якому відводиться земельна ділянка, до аналогічного показника загалом по Автономній Республіці Крим, області, містах Києву та Севастополю).

Втрати лісогощподарського виробництва,

спричинені вилученням лісових угідь (вкритих лісовою рослинністю земель, незімкнених лісових культур, лісових розсадників, плантацій, рідколісся, згарищ, загнблих насаджень, зрубів, галявин, лісових шляхів, просік, протипожежних розривів тощо), для використання їх у цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, визначаються на основі нормативів втрат по Автономній Республіці Крим, областях, містах Києву та Севастополю за формулою:

$$P_B = P_D \cdot N_B \cdot K_1, \quad (2)$$

де  $P_B$  — розмір втрат лісогощподарського виробництва, тис. грн;  $P_D$  — площа ділянки лісогощподарських угідь, що вилучається, га;  $N_B$  — норматив втрат лісогощподарського виробництва, тис. грн;  $K_1$  — коефіцієнт продуктивності лісових угідь за типами лісорослинних умов (табл. 2).

Втрати сільськогосподарського і лісогощподарського виробництва, спричинені обмеженням прав власників землі і землекористувачів, у тому числі, орендарів, або погіршенням якості земель, зумовлених впливом діяльності підприємств, установ і організацій, визначаються за такою формулою:

$$P_B = (1 - K) \cdot N_B \cdot P_D, \quad (3)$$

де  $P_B$  — розмір втрат, тис. грн;  $K$  — коефіцієнт зниження продуктивності угіддя;  $N_B$  — середній розмір втрат з розрахунку на 1 га;  $P_D$  — площа ділянки, га.

У зв'язку з широким застосуванням в економічних розрахунках втрат виробництва їх нормативи слід уточнити на підставі матеріалів грошової оцінки землі та у формулах замість балів бонітету застосовувати показники грошової оцінки. Слід мати при цьому на увазі, що бали бонітету співставні лише до рівня природно-сільськогосподарського району. Застосування їх на рівні Автономної Республіки Крим та області є некоректним.

Серйозні проблеми пов'язані з необґрунтованістю коефіцієнта зниження

### 1. Зіставлення нормативів втрат сільськогосподарського та лісогощподарського виробництва і показників нормативної грошової оцінки земель м. Києва

Показник	Види угідь			
	рілля	багаторічні насадження	сіножаті	пасовища
Норматив втрат, тис. грн/га	116,74	615,34	69,34	43,31
Нормативна грошова оцінка 2013 р., тис. грн/га	80,86	229,18	27,47	17,97
Норматив до оцінки, %	144,4	268,5	252,4	241,0

## 2. Коефіцієнти продуктивності лісових угідь за типами лісорослинних умов

Ступінь зволоження ґрунтів	Група лісів	Група родючості ґрунтів (трофотопи)			
		A	B	C	D
0–1	I	0,496	0,734	0,971	1,21
	II	0,387	0,737	0,98	1,22
2	I	0,6	1	1,32 (1,92)	2,19(3,61)
	II	0,559	1	1,35 (1,73)	2,22 (3,6)
3	I	0,548	0,867 (1)	1,53 (2,58)	3,13 (5,59)
	II	0,474	0,834 (1)	1,53 (2,82)	3,17(5,59)
4	I	–	–	–	0,896
	II	–	–	–	0,906
4–5	I	0,496	0,60	0,584	–
	II	0,387	0,558	0,592	–
5	I	–	–	–	0,584
	II	–	–	–	0,591

Примітка. У дужках — для лісів гірської зони Закарпатської, Івано-Франківської, Чернівецької та Львівської обл.

продуктивності угіддя, оскільки конкретних критеріїв встановлення його розмірів залежно від видів обмежень прав за режимоутворювальними об'єктами та залежно від характеру погіршення якості земель досі не запропоновано. У цьому напрямі продовжуються дослідження, пропозиції щодо урегулювання частини питань розроблено, а результатів щодо комплексного вирішення проблеми поки що не досягнуто [5, 9].

Незважаючи на те, що законодавством

передбачено необхідність відшкодування втрат, пов'язаних з обмеженнями у землекористуванні та погіршенням якості земель, на практиці ця норма не діє. Законодавством досі не затверджено конкретний розрахунок вказаних втрат і порядок їх відшкодування. Сільськогосподарські підприємства, громадяни та юридичні особи — власники земель, через декларативність норм чинних законів, щорічно позбавлені можливості одержання компенсаційних платежів, зумовлених зниженням продуктивності земель.

## Висновки

Втрати сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, пов'язані з обмеженнями прав власників і користувачів землі та погіршенням якості угідь, мають компенсуватися незалежно від відшкодування збитків землевласникам і землекористувачам. Однак порядок їх відшкодування законодавством не встановлено. Перелік об'єктів, звільнених від відшкодування втрат, безпосередньо не пов'язується з освоєнням нових земель і підвищенням продуктивності наявних угідь.

Нормативи втрат не корелюють з показниками нормативної грошової оцінки угідь, необґрунтовано занижені, а вартість втрат визначається із застосуванням балів бонітетів за регіонами (АРК,

області), що є некоректним. Оцінка сільськогосподарських угідь і розміри нормативів втрат виробництва в межах міст надзвичайно низькі, а розміри коефіцієнтів зниження продуктивності земель досі не визначено.

Удосконалення економічного регулювання визначення втрат і їх компенсації потребують застосування замість балів бонітетів, показників нормативної грошової оцінки земель, перегляду методики цієї оцінки в межах міст, наукового визначення розмірності коефіцієнтів зниження продуктивності угідь, законодавчого врегулювання порядку відшкодування втрат, спричинених обмеженнями у землекористуванні та погіршенням якісного стану земель.

## Бібліографія

1. Гуцуляк Г.Д. Методологічні та методичні засади оптимізації природокористування і землекористування/ Г.Д. Гуцуляк, Ю.Г. Гуцуляк//Збалансоване природокористування. — 2016. — № 2. — С. 82–87.

2. Довідник із землеустрою; за ред. Л.Я. Новаковського. — 4-те вид., перероб. і доп. — К.: Аграр наука, 2015. — 492 с.

3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768 — III//Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — С. 27.

4. Добряк Д.С. Класифікація сільськогосподарських земель як наукова передумова їх екологобезпечного використання/Д.С. Добряк, О.П. Канах, Д.І. Бабміндра, І.А. Розумний. — К.: Урожай, 2009. — 464 с.

5. Недашківська Т.М. Формування та оцінка обмежень і обтяжень у сільськогосподарському землекористуванні: [наук. моногр.]/Т.М. Недашківська, Д.С. Добряк. — К., 2014. — 164 с.

6. Новаковська І.О. Основи економіки землекористування: [моногр.]/І.О. Новаковська. — К.: Просвіта, 2013. — 224 с.

7. Новаковська І.О. Трансформація сільськогосподарського землекористування: [моногр.]/І.О. Новаковська. — Чернівці: Прут, 2010. — 208 с.

8. Про розміри та порядок визначення втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які підлягають відшкодуванню: постанова Кабінету Міністрів України № 1279 від 17 листопада 1997 р.//Офіц. вісн. України. — 1997. — № 47. — С. 40.

9. Третяк А.М. Екологія землекористування: теоретико-методологічні основи формування та адміністрування: [моногр.]/А.М. Третяк. — Херсон: Гринь Д.С., 2012. — 440 с.

10. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435–IV//Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — С. 356.

Надійшла 8.08.2016.

### ОГОЛОШЕННЯ

#### Національна академія аграрних наук України

оголошує конкурс на зайняття посади директора  
Інституту зрошуваного землеробства НААН (м. Херсон, сел. Наддніпрянське)

У конкурсі можуть брати участь громадяни України, які вільно володіють українською мовою, мають науковий ступінь доктора наук або доктора філософії (кандидата наук), стаж наукової або науково-організаційної роботи не менше 10-ти років, зокрема досвід роботи на керівних посадах не менше 5-ти років, та є фахівцями з основного напрямку діяльності цієї наукової установи.

Строк подання заяв — 2 міс. з дня опублікування оголошення Академією.

Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, мають подати такі документи:

- заяву;
- особовий листок з обліку кадрів з фотокарткою;
- автобіографію;
- копії документів про вищу освіту, наукові ступені та вчені звання;
- перелік наукових здобутків;
- довідку про наявність або відсутність судимості;
- довідку з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення;
- копію паспорта, засвідчену претендентом;
- копію трудової книжки;
- письмову згоду на збір та обробку персональних даних.

Копії документів, подані претендентом (крім копії паспорта), мають бути засвідчені за місцем роботи претендента або нотаріально. Відповідальність за недостовірність документів несе претендент.

Документи надсилати на адресу:

**м. Київ-010, вул. Суворова, 9, Національна академія аграрних наук України.**

У разі неподання повного пакета документів претендент не допускатиметься до участі у конкурсі.

Телефон для довідок: **(044) 521-92-91.**