

**ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ  
(НА ПРИКЛАДІ РІШЕНЬ ХАРКІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ)**

Розглядається проблема невідповідності законодавству України вирішення Харківської міської ради, яке регулює порядок відшкодування земельної шкоди. Основна увага приділена правовому аналізу даного нормативно-правового акту. Обґрунтована практична необхідність внесення змін і приведення вказаного акту у відповідність з чинним законодавством України. Зазначені у статті проблеми підіймаються та досліджуються вперше.

В умовах реалізації земельної реформи в Україні та формування ринку земель, все актуальнішим та гострішим стають питання, пов'язані із відшкодуванням збитків власникам землі.

Відповідно до ст. 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Оскільки земля знаходиться під охороною, чинне законодавство чітко визначає санкції для її захисту, важливе місце серед яких займає відшкодування збитків [1; 1996. - № 30. – Ст. 141]. Так, ст. 156 Земельного кодексу України (далі – ЗК України) закріплює наступні підстави відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам: а) вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом; б) тимчасового зайняття сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для інших видів використання; в) встановлення обмежень щодо використання земельних ділянок; г) погіршення якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників; ґ) приведення сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників у непридатний для використання стан; д) недержання доходів за час тимчасового невикористання земельної ділянки. Згідно з ст. 157 ЗК України відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам здійснюють юридичні особи, які використовують земельні ділянки, а також суб'єкти господарювання, діяльність яких обмежує права власників і землекористувачів. Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам встановлюється Кабінетом Міністрів України [1; 2002. - № 3-4. – Ст. 27].

Відповідно до п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р., № 284 «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам», відшкодуванню підлягають: вартість житлових будинків, виробничих та інших будівель і споруд, включаючи незавершене будівництво; вартість плодоягідних та інших багаторічних насаджень; вартість лісових і дерево-чагарникових насаджень; вартість водних джерел (колодязів, ставків, водоймищ, свердловин тощо), зрошувальних і осушувальних систем, протиерозійних і

протиселевих споруд; понесені витрати на поліпшення якості земель за період використання земельних ділянок з урахуванням економічних показників, на незавершене сільськогосподарське виробництво (оранка, внесення добрив, посів, інші види робіт), на розвідувальні та проектні роботи; інші збитки власників землі і землекористувачів, у тому числі орендарів, включаючи і неoderжані доходи, якщо вони обґрунтовані [1; 1993. - № 8. - Ст. 265].

Рішенням Харківської міської ради від 24 червня 2009 р. № 130/09 затверджено «Порядок визначення та відшкодування Харківській міській раді збитків, заподіяних внаслідок невикористання земельних ділянок, самовільного зайняття земельних ділянок та використання земельних ділянок з порушенням законодавства про плату за землю» (далі – Порядок), який розширив підстави притягнення до відповідальності у вигляді відшкодування збитків власникам землі та вніс нові корективи щодо процедури відшкодування збитків власникам земельних ділянок, а саме – територіальній громаді м. Харкова.

На нашу думку, Порядок містить ряд суперечностей, які потребують детального правового аналізу.

Актуальність цієї теми зумовлена тим, що Порядок був прийнятий нещодавно, а тому у вітчизняній науці відсутні праці вчених, які б містили у собі його вичерпний та ґрунтовний аналіз. Отже цілком очевидно, що ця тематика є недостатньо розроблена. Окрім того, аналіз судової практики демонструє неоднозначне та інколи не зовсім зрозуміле застосування приписів названого Порядку.

Перше питання впливає з п. 5.1., яким передбачено, що у разі використання земельної ділянки без документів, які підтверджують право користування земельною ділянкою, Харківській міській раді відшкодовуються збитки, що визначаються за фактичний період користування земельною ділянкою [3; 2009. - № 130/09].

З огляду на вищевказане зрозуміло, що Порядком встановлена нова підстава відшкодування збитків власнику земельної ділянки – користування земельною ділянкою без правостановлювальних документів, що, на нашу думку, є неправомірно.

Вважаємо, що такі нововведення є необґрунтованими. Перелік підстав для відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, передбачений ст. 156 ЗК України, є вичерпним та розширеному тлумаченню не підлягає, у тому числі шляхом прийняття органами місцевого самоврядування рішень з цього приводу. Окрім того, у ст. 157 ЗК України зазначено, що порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі і землекористувачам встановлюється Кабінетом Міністрів України. Звертаємо увагу, що відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, органи місцевого самоврядування не можуть приймати будь-які рішення, що регламентують порядок відшкодування збитків, завданих власникам земельних ділянок, а тим більше передбачати нові підстави для настання відповідальності чи встановлювати інший порядок відшкодування збитків власникам земельних ділянок ніж це передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам».

Недостатньо зрозумілим та суперечливим слід вважати також пункт 5.4 Порядку, яким передбачено можливість відшкодування збитків у підвищеному розмірі – за ставками орендної плати із застосуванням коефіцієнтів, які дорівнюють подвійній обліковій ставці Національного банку України на початок кожного звітного року.

Уявляється, що такі положення Порядку суперечать вимогам ч. 3 ст. 22 Цивільного кодексу України (далі – ЦК), згідно з якою збитки відшкодовуються у повному обсязі, якщо договором або законом не передбачено відшкодування у меншому або більшому розмірі [1; 2003. - № 40-44. - Ст. 356].

Отже, приходимо до висновку про те, що законодавець не наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями приймати рішення щодо збільшення розміру відшкодування збитків, за винятком випадку укладення між сторонами договору з цього приводу.

Згідно з п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них визначаються виключно законами України.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) господарський суд не застосовує акти державних та інших органів, якщо ці акти не відповідають законодавству України [1; 1992. - № 6. - Ст. 57].

Вважаємо, що невідповідність п. 5.1 та п. 5.4. Порядку положенням чинного законодавства України, унеможливило застосування цього документу при вирішенні спорів у судах.

Виходячи з вищевикладеного, стає зрозумілим, що ряд положень «Порядку визначення та відшкодування Харківській міській раді збитків, заподіяних внаслідок невикористання земельних ділянок, самовільного зайняття земельних ділянок та використання земельних ділянок з порушенням законодавства про плату за землю» № 130/09, прийнятого Харківською міською радою 24 червня 2009 р., протирічить чинному законодавству України, яке встановлює процедуру відшкодування збитків власникам земельних ділянок. Уявляється, що при вирішенні спорів з приводу відшкодування збитків, завданих Харківській міській раді як власнику земельних ділянок, найдоцільнішим буде посилання на ч. 2 ст. 4 ГПК України з приводу обов'язку незастосування господарським судом актів державних та інших органів, якщо вони не відповідають законодавству України. Між тим, аналіз судової практики свідчить про те, що часто суди при вирішенні спорів такої категорії стягують з відповідачів збитки за використання земельних ділянок без правовстановлюючих документів, при чому у підвищеному розмірі. До такого висновку можна прийти, зокрема, проаналізувавши рішення Господарського суду Харківської області від 03 грудня 2010 р. по справі № 60/264-10 [2; 2010. - № 60/264], постанову Харківського апеляційного господарського суду від 20 жовтня 2011 р. № 5023/5581/11 [2; 2011. - № 5023/5588/11], постанову Вищого господарського суду України від 21 вересня 2010 р. по справі № 47/124-10 [2; 2010. - № 47/124-10] та постанову Вищого господарського суду України від 06 квітня 2011 р. по справі № 66/285-10 [2; 2011. - № 66/285-10].

Суди у більшості випадків при вирішенні спорів у повній мірі застосовують приписи Порядку, обґрунтовуючи свої дії тим, що він є чинним, а тому підлягає

обов'язковому застосуванню на території відповідної територіальної громади.

Здебільшого, причиною такої практики виступає, наприклад, те, що постановою Держинського районного суду м. Харкова від 14 грудня 2009 р. по справі № 2-а-5392/09 було відмовлено в задоволенні адміністративного позову Гніп К.С. до Харківської міської ради про визнання незаконним та скасування рішення Харківської міської ради про затвердження Порядку [2; 2009. - № 5392/09]. Підставою для відмови Гніп К.С. у задоволенні пред'явленого позову, слугувало посилання суду на положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо права міських рад здійснювати контроль за дотриманням земельного законодавства. Проте, ми впевнені, що контроль за дотриманням земельного законодавства не опосередковується через прийняття подібних рішень, а положення вказаного Закону взагалі не містять в собі норм, які б наділяли орган місцевого самоврядування повноваженнями щодо прийняття подібних актів.

Проте, існує судова практика по вказаним спорам такої категорії, де суди відмовляють Харківській міській раді або органам прокуратури, які діють в інтересах держави та в особі Харківської міської ради. Наприклад, рішення господарського суду Харківської області від 08.09.2011 р. по справі № 5023/5581/11 [2; 2011. - № 5023/5588/11], та постанови Вищого господарського суду України від 19.01.2010 р. по справі № 47/80-09 [2; 2010. - № 47/80-09], від 30.11.2010 по справі № 21/70-10(47/82-09) [2; 2010. - № 21/70-10(47/82-09)], від 27.09.2011 р. по справі № 5023/338/11(21/70-10(47/82-09) [2; 2011. - № 5023/338/11(21/70-10(47/82-09))].

З огляду на те, що Порядок встановлює нетипову підставу для виникнення обов'язку щодо відшкодування збитків Харківській міській раді – це використання земельної ділянки без правовстановлюючих документів та враховуючи факти його застосування при вирішенні справ у судах, незважаючи на ряд невідповідностей законодавству України, вважаємо за необхідне розглянути деякі питання, які є важливими при вирішенні спорів даної категорії. Заявляючи вимоги щодо стягнення збитків, завданих використанням земельної ділянки без документів, що посвідчують право користування земельною ділянкою, її власник фактично пред'являє вимоги з приводу стягнення упущеної вигоди. Сутність упущеної вигоди полягає у тому, що здебільшого право користування земельною ділянкою виникає після укладення договору оренди земельної ділянки. Особа, яка фактично користується земельною ділянкою та не укладає договір оренди, теоретично завдає власнику земельної ділянки майнову шкоду у вигляді упущеної вигоди. Слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 4 ст. 623 ЦК України при визначенні неодержаних доходів (упущеної вигоди) враховуються заходи, вжиті кредитором щодо їх одержання [1; 2003. - № 40-44. - Ст. 415]. Тому власник земельної ділянки перед поданням відповідної позовної заяви повинен вжити ряд заходів, які б свідчили про те, що він дійсно мав намір укласти договір оренди земельної ділянки чи звертався до суду із позовною заявою про спонукання особи, яка без відповідних документів користується земельною ділянкою, до укладення договору оренди.

Як правило, власники земельних ділянок заявляють вимоги про стягнення грошових коштів за упущену вигоду та вимагають перераховувати стягнуті грошові кошти на розрахункові рахунки власника. Проте, відповідно до ст. 269 Податкового кодексу України (далі – ПК України) платниками податку на землю названі: власники

земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі. Виходячи із положень ст. 288 ПК України, підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку слід вважати договір оренди такої земельної ділянки. Орендна плата є одним із видів плати за землю. Згідно зі ст. 290 ПК України плата за землю зараховується до відповідних місцевих бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України для плати за землю [1; 2011. - № 13-17. - Ст. 122].

Отже, орендна плата за земельні ділянки повинна зараховуватися до відповідного місцевого бюджету. Але, незважаючи на такий порядок зарахування плати за землю до бюджету, власники земельних ділянок, переважно, звертаються до суду про стягнення неодержаної суми орендної плати на свою користь, що, на нашу думку суперечить вимогам ст. 290 ПК України.

Підсумовуючи викладене, зазначимо що, «Порядок визначення та відшкодування Харківській міській раді збитків, заподіяних внаслідок невикористання земельних ділянок, самовільного зайняття земельних ділянок та використання земельних ділянок з порушенням законодавства про плату за землю» № 130/09, прийнятий Харківською міською радою 24 червня 2009 р., є діючим, незважаючи на його певні невідповідності законодавству України, та використовується як акт органа місцевої влади при вирішенні судових спорів. Таким чином існує протиріччя, а саме з однієї сторони – Порядок є чинним, а з другої – Харківська міська рада не компетентна приймати такі рішення. Пропонуємо шляхом внесення змін до Порядку, привести його положення у відповідність чинному законодавству України.

### **Список літератури:**

1. Відомості Верховної Ради України.
2. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електрон. ресурс] – Режим доступу: [www.reyestr.court.gov.ua](http://www.reyestr.court.gov.ua).
3. Рішення Харківської міської ради від 24 червня 2009 р. № 130/09 [Електрон. ресурс] – Режим доступу: [www.city.kharkov.ua](http://www.city.kharkov.ua).