

УДК 349.4

Марія Говорун,

аспірант кафедри земельного та аграрного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВА ПРИРОДА ПРИНЦИПУ ПЛАТНОСТІ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню сутності принципу платності за користування землею. Аналізується природа принципів права, принципів земельного права і законодавства. Розкриваються ознаки платності землекористування з позиції аналізу чинного земельного і податкового законодавства.

Ключові слова: принцип платності землекористування, земельне право, плата за землю, земельні відносини, охорона земель.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Протягом багатьох років науковці в галузі земельного права досліджували окремі аспекти реалізації принципу платності землекористування, інші ж розглядали цей принцип загалом у системі принципів земельного права, однак спроб формулювання визначення цього принципу в сучасній земельно-правовій науці не відбувалося.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників, які приділяли увагу цьому питанню, варто виділити В. І. Андрейцева, Т. О. Коваленко, В. В. Носіка, Д. В. Саннікова, М. В. Шульгу. Проте, на жаль, доктринальних досліджень принципу платності землекористування не проводилось.

Мета статті – на підставі аналізу доктринальних досліджень сутності принципу права як теоретико-правової категорії, а також аналізу чинного земельного й податкового законодавства сформулювати ознаки і встановити значення принципу платності землекористування як принципу земельного права.

Виклад основного матеріалу. Для з'ясування сутності правової природи принципу платності землекористування, перш за все, необхідно встановити, що є принципом земельного права в цілому. Таке поняття, як принцип, притаманне не тільки правовій науці. Словникові джерела визначають його сутність узагальнено. Наприклад, у довідковій літературі принцип характеризується як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін. [1, с. 15]. До головної ознаки принципу слід віднести його основоположність. При цьому основоположність визначається як основне положення будь-чого. З огляду на таке визначення, стає зрозумі-

лим, що принцип у широкому сенсі виступає базисом, началом, покладеним в основу вивчення, регулювання. Видається, що саме в аспекті основоположності слід розглядати принципи в праві, причому така основоположність, як системоутворююча категорія, притаманна всім без винятку принципам права.

Що ж стосується юридичної науки, то варто звернути увагу на основоположність як рису, що пронизує всі підходи до розуміння категорії «принцип» у праві. Наприклад, енциклопедичний юридичний словник визначає «принципи права» (від лат. основа, начало) як керівні засади (ідеї), вихідне положення, що характеризують зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин [2, с. 254]. Іншими словами, коли характеризуються принципи права, звертається увага на ідеї, положення, засади, вимоги, але не прості, а основоположні, вихідні, фундаментальні.

Для прикладу, варто звернутись до охорони земель та його законодавчого закріплення у Конституції України та інших нормативно-правових актах. Конституція визначає, що земля є основним національним багатством, яка перебуває під особливою охороною держави [3]. Так, Основним Законом встановлюється, що охорона земель є важливим аспектом державної політики. Тобто цим нормативно-правовим актом визначений початковий аспект принципості даного питання і, як належить, визначені основні положення однойменного принципу – принципу охорони земель. Для подальшої реалізації положень Конституції на її основі та на її виконання прийнято низку нормативно-правових актів (наприклад, Закон України «Про охорону земель» [4], Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [5] та ін.). Принцип охорони земель був

покладений в основу цих нормативно-правових актів, тобто є основоположним для них. Отже, основоположність, справді, виступає ознакою принципів права, проте її не варто вважати єдиною ознакою принципів права.

Звернімося до таких загальновідомих складників принципу права, як ідея, засада, вимога та положення. Досить часто вони використовуються як синоніми. Проте для правильного розуміння сутності такого поняття, як принцип, варто більш детально розглянути складники його дефініції. Так, «ідея» (від грецьк. вигляд, образ, начало) – форма духовно-пізнавального відображення певних закономірних зв'язків та відношень зовнішнього світу, спрямована на його перетворення. За своєю логічною будовою ідея – форма мислення, різновид поняття, зміст якого своєрідно поєднує в собі як об'єктивне знання про наявну дійсність, так і суб'єктивну мету, спрямовану на її перетворення. Особливістю ідеї є здатність виявляти найсуттєвіші, всепідпорядковуючі риси й закони об'єктивних процесів і створювати цілісний, взірцевий образ предмета, явища в пізнанні [6, с. 35]. Головними ознаками ідеї слід вважати розуміння її як форми мислення, результат пізнавальної, інтелектуальної діяльності особи, яка характеризується узагальненням та опосередкованим відображенням такого мислення. Ще однією ознакою ідеї є поєднання об'єктивного знання про дійсність та суб'єктивної мети її перетворення.

Засада – основа чогось, те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь, вихідне, головне положення, основа світогляду, правило поведінки [7, с. 238]. Вимога – це побажання, прохання, висловлене таким чином, що не допускає заперечень, норми, правила, яким хто-небудь, що-небудь повинні підлягати; правила, умови, обов'язкові для виконання [7, с. 215]. Положення – твердження, думка, що лежить в основі чого-небудь, теза [7, с. 421].

Виходячи із тлумачення наведених визначень понять, які стосуються принципу, можна зробити висновок, що, хоча ідея, вимога, засада, положення і використовуються як однорідні поняття для характеристики терміна «принцип права», все ж таки мають термінологічні розбіжності. Такі розбіжності важливі, оскільки дають змогу підкреслити складність та багатоаспектність категорії «принципи права». Ототожнення принципу права лише з ідеєю є неприпустимим, оскільки правова ідея – це загальний складник суб'єктивної сторони права. Розмежовуючи правові принципи та ідеї, не слід ігнорувати ідеологічну обумовленість принципів,

абстрагуючи діяльність свідомості людини, творчу активність її розуму [6, с. 74]. Таке ототожнення призводить до звуження розуміння сутності принципу. У свою чергу, вимога розглядається як норма, правило, обов'язкове для кожного, кого воно стосується. Це надає принципу характеру імперативності та категоричності, звідки й підстави виділення такої ознаки принципу права, як обов'язковість, яка виступає об'єктивним критерієм принципу права. Положення варто розглядати як основну тезу, думку, що виражає найбільш істотні риси змісту будь-якого явища, надаючи можливість виокремити такі ознаки, як об'єктивна визначеність та сформульованість. Отже, значення принципів права полягає у тому, що вони в стислому вигляді виражають найважливіші закономірності й основи типу держави і права, основні риси та сутність права, відповідають об'єктивній необхідності побудови й удосконалення певного суспільного ладу.

Даючи оцінку енциклопедичним тлумаченням та виокремлюючи їх певні ознаки, варто зазначити, що таке визначення принципу права є дещо неповним і не містить цілої низки характеристик, зокрема нормативності, загальності, соціальної зумовленості та ін.

Варто звернутися до теорії держави та права, оскільки ця наука є фундаментальною в системі юридичних наук, спрямована на виявлення та з'ясування сутності, рис, форм, принципів, інститутів державно-правових явищ. Незважаючи на поширеність, значущість та широку вживаність терміна «принципи права», найбільшу увагу дослідженню його сутності приділяють такі представники теоретичної правової науки, як А. М. Колодій, С. П. Погребняк, О. О. Уварова. У їхніх дослідженнях знайшли своє відображення як спільні, так і абсолютно різні позиції стосовно ознак принципів права.

До головної ознаки принципів права теоретики відносять нормативність, під якою розуміється загальнообов'язковий характер їх вимог, що дозволяє їм виконувати функцію регулювання суспільних процесів, причому не тільки опосередковано, через норми, але й самостійно [6; 8; 9]. Особливий характер нормативності принципів права проявляється, окрім іншого, і в тому, що вирішення конфліктів між принципами права відбувається за іншим механізмом, ніж подолання колізій між нормами права, що свідчить про їх більшу значущість та ґрунтовність по відношенню до норм.

Регулятивний характер принципів права – це одна з найсуттєвіших ознак цього правового явища, оскільки регулювання

суспільних відносин вважається головною функцією права. Так, основне цільове призначення виступає центральним принципом регулювання земельних відносин. З основним цільовим призначенням пов'язано багато норм, які регламентують різні аспекти використання та охорони земельних ділянок.

Загальний характер – ще одна ознака цього правового поняття. Порівняно з нормами права принципи права уявляються нормативними узагальненнями найвищого рівня, свого роду «згустками» правової матерії [9, с. 112]. Розглядаючи, наприклад, принцип платності землекористування, варто звернути увагу на загальний характер порівняно з нормами Податкового кодексу України, що забезпечує реалізацію цього принципу.

Підсумовуючи викладене та беручи до уваги ознаки принципів права, можна стверджувати, що принципи земельного права – це формально визначені у відповідних статтях нормативно-правових актів основоположні ідеї, засади, вимоги, положення, що об'єктивно відображають напрями державної політики у регулюванні земельних відносин та виступають основою для розроблення, прийняття та виконання норм земельного права.

Говорячи конкретніше про принципи земельного права, варто нагадати, що вони знайшли своє відображення в ст. 5 Земельного кодексу України, у ст. 206 Земельного кодексу України [10] та інших нормативно-правових актах. Дуже часто галузеві принципи права ототожнюють із відповідними принципами законодавства. Однак такий підхід є дещо вузьким, оскільки в науці земельного права України вирізняють основні засади використання земельних ділянок, як-то: гарантування права приватної власності, вартісна характеристика землі, підвищення родючості ґрунтів та прогресивного зростання виробництва. Однак із наведених методологічних засад використання земель не всі відображені сьогодні в нормах земельного законодавства і визначаються як принципи правового регулювання земельних відносин. Земельне законодавство базується на таких принципах, як: а) поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу та основного засобу виробництва; б) забезпечення рівності права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави; в) невтручання держави у здійснення громадянами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав щодо володіння, користування і розпорядження землею, крім випадків, передбачених законом; г) забезпечення раціонального використання та охоро-

ни земель; д) забезпечення гарантій прав на землю, пріоритету вимог екологічної безпеки, платності землекористування.

В. С. Нерсисянц зауважує, що «галузевий принцип побудови системи права, концепція поділу різних галузей права за критерієм предмета та методу правового регулювання, конструкція внутрішньої побудови системи права та її складових частин (правова норма, інститут, галузь) є положенням юридично-доктринального вчення про право як засіб регулювання суспільних відносин про її форми, механізми, засоби. Як доктринальна конструкція система права відображає наукове розуміння змісту, засобів та правил відповідної нормативно-правової регуляції суспільних відносин і відповідні форми систематизації її результатів (правоутворюючі акти). Система права виступає доктринальною юридично-логічною моделлю для реальної практики нормотворчої діяльності, видання відповідних законодавчих актів, їх раціонально організованого обліку та систематизації» [11, с. 176]. Справді, являючи собою певну доктрину, модель системи принципів права визначає для законодавця практичні орієнтири, які закріплюються в законодавчих нормах, набувають загальнообов'язкового характеру та реалізуються на практиці.

Так, В. К. Бабаєв вважає, що «норми-принципи – законодавчі приписи, які визначають та закріплюють принципи права. Регулятивна роль принципів права тісно пов'язана з їх законодавчим закріпленням. Вона тим значніше, чим повніше та послідовніше принципи права виражені в законодавстві. Принципи права, закріплені в законодавчому приписі, стають нормою-принципом» [12, с. 41]. В. І. Гойман зауважував, що «система права і система законодавства знаходиться у взаємній залежності одна від одної, хоча ступінь такої залежності різний. Система права, яка формується під впливом діяльності законодавця, разом з тим носить об'єктивний та автономний характер. Система законодавства – плід діяльності законодавця, хоча, безумовно, також має соціальну обумовленість. Система права та система законодавства не співпадають по колу джерел, в яких вони знаходять свій прояв: система законодавства – в законодавстві, система права – не тільки в позитивному праві та аксіомах, а й в міжнародних правових актах, які мають рекомендаційний характер, договорах нормативного змісту, судових прецедентах і навіть в правосвідомості» [12, с. 43]. Таким чином, система права значно ширша від системи законодавства. Принципи права як елемент правового регулювання земельних право-

відносин формуються зі змісту та сутності права, або, як зауважують деякі науковці, духу права. Також вплив на сутність принципів права здійснюють і політичні норми, і судовий прецедент, і досягнення правової науки, виражені в правовій доктрині. Відповідно, з одного боку, у разі закріплення принципів земельного права в правових нормах земельного законодавства вони перетворюються в норми-принципи, а з іншого – земельні норми-принципи, які є законодавчими приписами, виражають та закріплюють сутність принципів земельного права.

Розглядаючи принципи земельного законодавства, які натеper мають своє закріплення у нормах Земельного кодексу України, слід зауважити, що його положення є дещо спірними. Існує проблема виявлення тих принципів права, які насправді регулюють земельні відносини, і відмежування їх від закріплених законодавчо декларативних положень, що названі законом принципами. Вирішення цієї проблеми дозволило б удосконалити якість правового регулювання земельних відносин [13, с. 399]. Більше того, Земельний кодекс України, як єдине кодифіковане джерело в земельному праві, повинен узагальнити в своєму змісті всі реально існуючі принципи земельного права та засоби їх реалізації. Але, на жаль, він не дає повної уяви про принципи земельного законодавства, а принцип платності взагалі закріплюється в іншій, ніж принципи земельного законодавства, статті. Яким чином він реалізується, в чому його сутність, значення, в Земельному кодексі не відображено. Тому можна погодитися з М. В. Шульгою, який, характеризуючи Земельний кодекс України, зазначає, що цей Закон, щонайперше, повинен закріплювати принципи земельного права й такі правові приписи, які забезпечують стабільність земельних відносин і розраховані на перспективу [14, с. 112]. Отже, Земельний кодекс України, як єдиний кодифікований нормативно-правовий акт, повинен закріплювати основні засади регулювання суспільних земельних відносин, їх особливості та способи реалізації.

Самостійним принципом земельного права вважається принцип платності землекористування. Досить часто його називають принципом економіко-правового механізму регулювання земельних відносин [15, с. 25]. Загалом із цим варто погодитись, проте, як відомо, одним із головних елементів економіко-правового механізму державного регулювання земельних відносин виступає плата за землю. На законодавчому рівні принцип платності використання земель має своє

закріплення в ст. 206 Земельного кодексу України.

Запровадження плати за землю пов'язане з необхідністю стимулювання власників земельних ділянок і землекористувачів до ефективного та раціонального використання земельних ділянок. Безоплатне користування земельними ділянками, яке було домінуючим до здобуття Україною незалежності, привело до погіршення якості та родючості земель, їх безгосподарського використання. Тому реалізація принципу платності виступає запорукою задоволення державно-публічного інтересу, який полягає у збереженні та покращенні стану земель. Але для правильного розуміння сутності принципу платності землекористування необхідно визначитись із деякими поняттями, в тому числі з поняттям платності землекористування. Аналіз довідкової літератури свідчить про невисокий рівень розробленості цього питання. Так, відповідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови», термін «платність» визначається як відшкодування вартості, те, що дається, надається за плату, що підлягає оплаті [7, с. 764].

Словник економічних термінів ототожнює платність, платіж із податком (збором, обов'язковим платежем) – обов'язковим внеском до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваним платниками у порядку і на умовах, що визначаються законами України про оподаткування [16, с. 178]. Проте вважати наведені вище визначення такими, що відповідають розумінню поняття платності не можна, оскільки ці визначення залишають без уваги важливі аспекти платності. Також не можна ототожнювати платність із платою за землю.

Хоча, визначаючи поняття «плата за землю», більшість сучасних правників розуміють її як плату за використання землі, що справляється у вигляді земельного податку та орендної плати за землю [17, с. 54]. Така характеристика зумовлена наявністю визначення «плати за землю» в Податковому кодексі України. Так, плата за землю – загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності (ст. 14 Податкового кодексу України) [18].

Платність слід розглядати як більш широке поняття, ніж плата за землю. Необхідно звернутись до ст. 206 Земельного кодексу України. Відповідно до ч. 1 ст. 206 ЗК України використання землі в Україні є платним. Об'єктом плати за землю є земельна ділянка [10]. Отже, платність варто розглядати як одну з характеристик землекористування.

Використовуючи формально юридичний підхід та застосовуючи його до положень зазначених норм, можна дійти таких висновків.

Якщо землекористування є платним, а плата, у свою чергу, це відшкодування вартості, необхідність внесення певних коштів, то землекористування слід розглядати як процес вилучення корисних властивостей із земельної ділянки. Так, платність буде виступати необхідною умовою відшкодування вартості або певної частини вартості корисних властивостей.

Сам принцип платності землекористування реалізується через значну кількість норм земельного законодавства. При цьому обов'язок сплачувати кошти за землекористування притаманний як реалізації права власності, так і праву користування. Пункт «в» ч. 1 ст. 91 Земельного кодексу України закріплює обов'язок власника земельної ділянки своєчасно сплачувати земельний податок [10]. Тож у разі вилучення корисних властивостей із земельної ділянки для її власника виникає законодавчо передбачена необхідність внесення грошових коштів на користь держави. Держава, яка визнає землю основним національним багатством та власністю народу, отримує компенсацію вилучених корисних властивостей такого багатства й такої власності. У свою чергу, п. «в» ч. 1 ст. 96 Земельного кодексу України зобов'язує користувача земельної ділянки своєчасно сплачувати орендну плату та земельний податок [10]. Тобто суб'єкт землекористування у разі вилучення корисних властивостей із земельної ділянки фактично компенсує їх вартість безпосередньо власникові. Відшкодування вартості отриманого блага, яким є вилучення корисних властивостей із земельної ділянки, здійснюється шляхом перерозподілу грошових коштів між власником земельної ділянки та державою або землекористувачем та власником, і слід вважати платою за землю. При цьому об'єктивну необхідність відшкодування вартості отриманого блага цілком можливо вважати платністю землекористування.

Платність передбачає надання за плату (в грошовому еквіваленті) об'єкта, який передають у власність або користування відповідному суб'єктові. З цього визначення можна виділити таку структуру категорії «платність»: 1) об'єкт (матеріальні чи нематеріальні блага, за які здійснюється плата); 2) суб'єкт (особа, яка отримує необхідний об'єкт для реалізації певної мети); 3) плата (грошовий еквівалент, як певна вартісна характеристика об'єкта); 4) мета такої плати (отримання суб'єктом у володіння, користування чи розпорядження певного об'єкта).

Звернімося до ст. 269–290 Податкового кодексу України, де закріплено процедуру реалізації принципу платності землекористування. Відповідно до норм Податкового кодексу України, землі, які перебувають не лише у користуванні, а й у власності, вважаються об'єктами оподаткування, а саме: земельні ділянки, які перебувають у власності або користуванні, та земельні частки (паї), які перебувають у власності [18].

Розглянемо плату за землю в контексті структури платності, де об'єктом виступають земельні ділянки, що перебувають у власності чи користуванні, та земельні частки (паї), які перебувають у власності. Суб'єктом такого використання земельних ділянок виступає особа, яка на законних підставах володіє, користується об'єктом чи має на меті отримання прав на земельну ділянку. Плата за землю при цьому справляється у вигляді земельного податку, орендної плати чи вартості землі під час передачі її у власність.

Висновки

Отже, метою такої плати є отримання суб'єктом у володіння, користування чи розпорядження певного об'єкта. Дуже слушно з цього питання висловився М. В. Шульга, який визначив, що значення плати за землю пов'язано не тільки з наповненням відповідних місцевих бюджетів та реалізацією економічних інтересів власника, а й з економічним стимулюванням ефективного та раціонального використання землі [14, с. 167]. Такі висновки мають своє підґрунтя. Так, ст. 206 Земельного кодексу України розташована у Главі «Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель», де розкривається зміст економічного стимулювання використання та охорони земель. Це означає, що місцеві органи влади, маючи фінансову базу, зможуть розробляти і реалізовувати програми, метою яких виступатиме стимулювання власників і користувачів земельних ділянок до належного використання земель та їх охорони, а також фінансування виконання таких програм. Тому певною мірою плату за землю можливо розглядати як вид економічного стимулювання.

Правова природа принципу платності землекористування полягає в тому, що основоположні ідеї, керівні засади, які характеризують зміст і спрямованість правового регулювання земельних відносин у сфері справляння плати за користування, володіння та розпорядження земельною ділянкою суб'єктом на законних підставах, виступають ефективним фінансовим стимулом, що сприятиме її належному, раціональному використанню, підвищенню її родючості.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови / за ред. І. К. Білодід. Київ: Наук. думка, 1974. 840 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юрид. думка, 2007. 990 с.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. (дата оновлення: 15.03.2016). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 17.05.2018).
4. Про охорону земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV (дата оновлення: 23.05.2017). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15> (дата звернення: 17.05.2018).
5. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV (дата оновлення: 23.12.2015). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/963-15> (дата звернення: 17.05.2018).
6. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 238 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
8. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
9. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня МАДРИД», 2012. 196 с.
10. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. (дата оновлення: 20.03.2018). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 17.05.2018).
11. Нерсисянц В. С. Юриспруденція. Введение в курс общей теории права и государства. Москва: Норма, 2002. 288 с.
12. Волков Г. А. Принципы земельного права как важнейший элемент эколого-правового механизма (в развитие идей В. В. Петрова). Экологическое право. 2009. № 2–3. С. 40–47.
13. Федорович В. І. Розвиток системи галузевих принципів земельного права України. Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. статей за матер. V Міжнародн. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 30–31 трав. 2008 р.). Луцьк, 2008. С. 399–402.
14. Шульга М. В. Актуальные проблемы земельных отношений в современных условиях: монография. Харьков: Консум, 1998. 224 с.
15. Тулуш Л. Д. Економічний зміст плати за землю. Фінанси України. 2002. № 9. С. 24–30.
16. Тлумачний словник економіста / за ред. С. М. Гончарова. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 264 с.
17. Біленька Г. Плата за землю: види та особливості. Юридичний журнал. 2010. № 12. С. 52–54.
18. Податковий кодекс України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (дата оновлення: 19.06.2018). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 22.06.2018).

Статья посвящена исследованию сущности принципа платности за пользование землей. Анализируется природа принципов права, принципов земельного права и законодательства. Раскрываются признаки платности землепользования с позиции анализа действующего земельного и налогового законодательства.

Ключевые слова: принцип платности землепользования, земельное право, плата за землю, земельные отношения, охрана земель.

The article is devoted to the study of the essence of the principle of payment for the use of land. The nature of the principles of law, principles of land law and legislation is analyzed. Disclosed signs of payment of land use from the standpoint of analysis of the current land and tax legislation.

Key words: principle of payment for land use, land law, land payment, land relations, land protection.

