

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.4

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ

**М. В. ШУЛЬГА, доктор юридичних наук, професор,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого¹**

Анотація. У статті розглянуто ключові питання правового забезпечення плати за землю та запропоновано шляхи підвищення ефективності правового регулювання у цій сфері.

Ключові слова: плата за землю, земельний податок, орендна плата, земля, сільські території

Проблема правового забезпечення сталого розвитку сільських територій складана і багатогранна. Її вирішення залежить насамперед від певного рівня регламентації суспільних відносин, які в сучасних умовах формуються в зазначеній царині. Окрім того, важливу роль у вирішенні названої проблеми відіграють органи місцевого самоврядування. Саме вони в межах сільських територій згідно із законодавством мають забезпечувати створення повноцінного життєвого середовища, яке включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення об'єктів інженерної та транспортної інфраструктури тощо.

Серед низки факторів, які так чи інакше прямо або опосередковано впливають на стан розвитку сільських територій, окреме місце займає плата за землю. Згідно з чинним законодавством використання землі в Україні є платним. Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати.

На сьогодні у зв'язку з проведенням реформи місцевого самоврядування та процесами децентралізації публічної влади, а також внесенням змін до Податкового кодексу України виникає проблема вдосконалення правового регулювання відносин, які стосуються плати за землю. Якщо враховувати, що плата за землю виступає одним із економічних чинників забезпечення сталого розвитку сільських територій, то стає очевидним актуалізація названого питання, яке потребує окремого спеціального дослідження.

Проблеми правового регулювання плати за землю взагалі та окремих її правових форм постійно перебувають у полі зору дослідників – представників різних галузевих правових та економічних наук. Достатньо назвати наукові

доброби В. В. Хохуляка, І. Є. Криницького, Н. В. Воротіної, О. В. Гафурової, М. П. Кучерявенка, П. Ф. Кулинича, А. М. Мірошніченка, В. В. Носіка та інших представників фінансово-правової та земельно-правової наук. Проте предметно і комплексно питання, яке стосується плати за землю в аспекті сталого розвитку сільських територій, не вивчалось.

Правові засади платності землеволодіння та землекористування були закладені ще на початку 1990-х років. Так, ст. 35 Земельного кодексу УРСР (від 18 грудня 1990 р.) встановлювала, що землеволодіння і землекористування в УРСР є платним. Плата за землю справляється щорічно у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначаються залежно від якості і місцеположення земельної ділянки, виходячи з кадастрової оцінки земель. Порядок і ставки земельного оподаткування, а також граничні розміри орендної плати визначаються Верховною Радою УРСР. Згідно зі ст. 37 цього кодексу платежі за землю надходили у бюджети відповідної сільської, селищної, міської ради, на території якої знаходилась земельна ділянка.

У подальшому наведені положення Земельного кодексу УРСР були деталізовані та конкретизовані в спеціальному Законі України «Про плату за землю» та в Податковому кодексі України.

Введення платності за землю в Україні мало за мету забезпечення раціонального використання земельних ресурсів та їх охорони, вирівнювання соціально-економічних умов господарювання на земельних ділянках різної якості, фінансування витрат на ведення земельного кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, проведення земельної реформи й розвитку інфраструктури населених пунктів тощо. Передбачалося, що надходження від плати за землю будуть використовуватися строго за цільовим призначенням. Але в умовах сучасної фінансової кризи плата за землю використовується лише як одна із форм поповнення загального обсягу доходів бюджету [1].

Чинним ЗК України (ст. 206) передбачено, що використання землі в Україні є платним. Об'єктом плати за землю виступає земельна ділянка. Плата за землю справляється відповідно до закону. На сьогодні правове регулювання відносин щодо справляння плати за землю, тобто податкових відносин, здійснюється Податковим кодексом України.

Словосполучення «плата за землю» зазвичай розуміють як плату за її використання, яка справляється у вигляді земельного податку та орендної плати за землю. При цьому раніше чинний Закон України «Про плату за землю» в понятті «плата за землю» об'єднував земельний податок та орендну плату за будь-які землі. Нині такий підхід змінився. Як впливає з норми-дефініції, що міститься в Податковому кодексі України (ст. 14), платою за землю вважався загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності. Разом з тим в літературі іноді доходять висновку, що розуміння поняття плати за землю значно ширше, ніж закріплено в Податковому кодексі. На думку представників земельно-правової науки, до складу зазначеного поняття необхідно також включати і відшкодування втрат сільськогосподарського виробництва, пов'язаних з вилученням сільськогосподарських земель, а також штрафи за порушення земельного

законодавства [2, с. 295].

Викладений підхід до складових терміна «плата за землю» видається дискусійним. Щодо включення до плати за землю втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва, під якими в літературі пропонується розуміти грошові суми, що у разі виведення земель із складу сільськогосподарських (лісових) угідь підлягають сплаті до відповідних бюджетів, для залучення до сільськогосподарського (лісгосподарського) виробництва компенсуючих площ або компенсуючого поліпшення якості існуючих сільськогосподарських або лісових угідь [3, с. 502], слід погодитись з автором. Доцільність включення відшкодування «втрат» до системи оподаткування видається слушною. Як підкреслюється в земельно-правовій літературі, це зняло б існуючу невизначеність щодо правової природи відповідних платежів та дало б змогу застосовувати щодо «втрат» відпрацьований механізм нарахування та стягнення податкових платежів [3, с. 503].

Стосовно ж пропозиції включення до складу плати за землю штрафів за порушення земельного законодавства мають бути висловлені певні застереження. З урахуванням правової природи штрафів як санкцій за порушення прав власника чи користувача земельної ділянки навряд чи було б доцільним вважати складовою плати за землю.

Платою за землю в широкому розумінні зазвичай вважається законодавчо передбачена сукупність обов'язкових земельних платежів, які необхідні при реалізації права власності та права користування земельними ділянками, що можуть отримувати і сплачувати держава, територіальні громади, фізичні та юридичні особи, метою справляння яких є стимулювання власників і користувачів земельних ділянок до цільового, раціонального та ефективного використання земель.

Як відомо, значення плати за землю пов'язують не тільки з наповненням відповідних місцевих бюджетів та реалізацією економічних інтересів власника, а й з економічним стимулюванням ефективного та раціонального використання землі. Це означає, що за наявності фінансової основи місцеві органи влади матимуть можливість розробляти програми, метою яких є стимулювання власників і користувачів земельних ділянок до належного використання земель та їх охорони, а також фінансування виконання таких програм.

Серед правових форм плати за землю закон розрізняє передовсім земельний податок та орендну плату за землю.

Згідно із Податковим кодексом України земельний податок – це обов'язковий платіж, що справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також постійних землекористувачів (пп. 14.1.72). Орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності – це обов'язковий платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою (пп. 14.1.136). Слід зазначити, що віднесення законом орендної плати до обов'язкових платежів суперечить сутності юридичної природи договірних орендних відносин як тих відносин, що повинні ґрунтуватися на засадах юридичної рівності сторін. Мабуть, у зв'язку з цим у постанові пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р.

№ 6 (в редакції від 17 грудня 2013 р.) (п. 13) зазначається, що орендна плата за землю, яка перебуває в державній або комунальній власності, має подвійну правову природу, оскільки, з одного боку, є передбаченим договором оренди землі платежем, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою, а з другого, – однією з форм плати за землю як загальнодержавного податку нарівні із земельним податком.

Земля виступає одним із традиційних та найстаріших в історії об'єктом оподаткування. Сьогодні земельне оподаткування набуває суттєвого бюджетного значення. Існування, наприклад, земельного податку зумовлено низкою чинників. Так, з фіскальної точки зору обов'язкові надходження від цієї форми плати за землю мають усталений і стабільний характер. Земельна ділянка як об'єкт оподаткування піддається чіткому обліку, її неможливо якимось чином сховати, а тим більше ухилитись від сплати цього податку.

З економічної точки зору плата за землю у формі земельного оподаткування характеризується, з одного боку, тим, що вона стимулює ефективне використання землі, а з другого, – при встановленні диференційованих ставок залежно від регіону може сприяти більш рівномірному розміщенню продуктивних сил на території держави. З точки зору соціальної плати за землю у формі земельного податку виступає певним справедливим фактором. Його сутність полягає в тому, що підвищений розмір податку сплачує той суб'єкт, який використовує більшу площу землі і кращої якості.

До негативних рис земельного податку належить те, що надходження від нього до бюджетів є негнучкими, тобто його сума не залежить від доходів самих платників цього податку. Окрім того, стягненню земельного податку передують робота з визначення нормативної оцінки землі.

Як відомо, результати підприємницької діяльності орендарів земель сільськогосподарського призначення зазвичай залежать від їх родючості та місця розташування. Розмір орендної плати визначається та фіксується в договорі оренди земельної ділянки. При визначенні її розміру за основу приймається грошова оцінка землі, яка повинна періодично поновлюватися та щорічно індексуватися.

Оскільки оренда земель виступає класичною формою рентних відносин, а рента (орендна плата) – категорія, яка є іманентною ринковим земельним відносинам та визначається необхідним доходом власника (орендодавця) земельної ділянки сільськогосподарського призначення, відомі українські економісти (наприклад, Б. Й. Пасхавер та ін.) обґрунтовано порушують питання щодо зміни підходів до визначення розмірів орендної плати.

Вони, зокрема, зазначають, що згідно з чинним земельним законодавством розмір орендної плати визначається як відсоток від грошової оцінки землі, тобто законодавець організує рентні відносини «заднім ходом». На їхню думку, яка видається слушною, реально ціна землі визначається капіталізацією річного рентного доходу, тобто є похідною від річної ренти, а не навпаки. Тому рентну частку правильно обчислювати у відсотках від валових зборів або розмірів прибутку, одержаного при реалізації, наприклад, рослинництва [4, с. 56].

Суттєві зміни щодо земельного оподаткування, яке безпосередньо стосується сільських територій, внесені до Податкового кодексу України

Законом України від 28 грудня 2014 р. № 71 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо податкової реформи».

Зокрема, плата за землю із переліку загальнодержавних податків і зборів була виключена і, як складова податку на нерухоме майно, переведена до переліку місцевих податків. Даним Законом також скасовано низку спеціальних ставок земельного податку, які були встановлені в межах окремих категорій земель та платників податків. При цьому залишено лише чотири граничні розміри ставок земельного податку. Зміни податкового законодавства щодо земельного оподаткування заклали підґрунтя для розширення повноважень сільських, селищних та міських рад як стосовно встановлення ставок земельного податку, так і щодо надання пільг із земельного податку. Окрім того, місцеві ради отримали право встановлювати ставки земельного податку в межах граничних розмірів, встановлених Податковим кодексом України.

Загальні засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з цим Законом сільські, селищні та міські ради правомочні розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їхнього відання. До виключної компетенції місцевих рад належить, зокрема, встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, прийняття рішень щодо надання згідно з чинним законодавством пільг з місцевих податків і зборів, а також земельного податку; затвердження ставок земельного податку. В останньому випадку про реалізацію положень Податкового кодексу України Конституцією України (ст. 142) встановлено, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування виступають рухоме і нерухоме майно, фонди місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Наведене конституційне положення, згідно з яким умовою для віднесення будь-якого об'єкта (в тому числі землі) до матеріальної основи місцевого самоврядування виступає перебування його у власності територіальних громад чи у спільній власності названих суб'єктів, має принципове значення. Основний Закон вичерпно визначив первинних суб'єктів права комунальної власності територіальних громад. Саме закріплення права власності територіальних громад на матеріальні та фінансові ресурси виступає основою і гарантією реального забезпечення права органів місцевого самоврядування самостійно, у межах Конституції і законів України, реалізовувати інтереси населення відповідних територій.

Список літератури:

1. Золотько І. А. Податкова політика / І. А. Золотько : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.readbookz.com/3004.htm>.
2. Лисанець О. С. Правове регулювання плати за землю / О. С. Лисанець // Земельне право : підруч. / М. В. Шульга, Н. О. Багай, В. І. Гордєєв та ін. ; за ред. М. В. Шульги. – Х. : Право, 2013. – С. 295–299.
3. Мірошніченко А. М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу

України / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – 5-те вид., змін. і доп. – К. : Алерта, 2013. – 544 с.

4. Пасхавер Б. Й. Аграрний сегмент національного багатства / Б. Й. Пасхавер // Економіка України. – № 1. – С. 50–58.

В статье рассмотрены ключевые вопросы правового обеспечения платы за землю и предложены пути повышения эффективности правового регулирования в этой сфере.

Плата за землю, земельный налог, арендная плата, земля, сельские территории.

The article describes the key issues of legal support payment for the land and proposed ways to improve the legal regulation in this area.

Payment of land tax, land tax, rents, land, rural areas.