

УДК 349.4

О. Максимчук,

аспірант кафедри цивільно-правових дисциплін
Національного університету «Острозька академія»

ПРАВОВА ФОРМА ЕКОНОМІЧНОГО СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Анотація. У даній статті досліджено поняття правової форми економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, через аналіз її елементів: правових актів, суб'єктів, об'єктів, умов, засобів та мети економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель. З'ясовано види форм економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, виходячи зі змісту ст.ст. 205-206 Земельного кодексу України. Обґрунтовано стимулюючий вплив на землевласників та землекористувачів до раціонального використання та охорони земель такого засобу економічного стимулювання як справляння плати за землю.

Ключові слова: форма економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; зміст економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; суб'єкти економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; об'єкти економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; умови економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель; засоби економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель.

Постановка проблеми. На виконання передбаченого ст. 14 Конституції України обов'язку із забезпечення особливої охорони землі — основного національного багатства держава створила та забезпечує на сьогодні функціонування спеціального економіко-правового механізму у вигляді системи спеціальних стимулів та обмежень.

Система економічних стимулів, яка призначена забезпечувати не лише охорону земель, а і їх раціональне використання, закріплена Главою 35 Земельного кодексу України. Втім, стаття 205 вказаної Глави закріплює лише зміст таких стимулюючих за-

ходів, не вдаючись до визначення їх правової форми.

Відсутнє визначення поняття правової форми економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель і на науковому рівні, попри те, що сам механізм такого стимулювання або його окремі елементи виступають предметом досліджень значного кола науковців різних галузей науки.

Аналіз досліджень. Дослідженням механізму економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель займались передовсім представники економічної науки: І.Л. Бондарук, О.Д. Гнаткович,

Ш.І. Ібатулін, М.П. Мартинюк, І.С. Педак, О.В. Степенко, О.В. Сакаль, Н.Є. Стойко та ін.

В правовій же площині дослідженню окремих елементів механізму економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель приділили значну увагу і представники юридичної науки: В.В. Андрейцев, Н.С. Гавриш, О.Б. Кишко-Єрлі, В.О. Костенко, В.В. Костицький, П.Ф. Кулинич, В.В. Носік, М.В. Шульга та ін.

Втім, така увага вчених зосереджена переважно на змістовій стороні або окремих елементах економіко-правового механізму стимулювання раціонального використання та охорони земель, в той час як питання його правової форми залишається поки що невизначеним. Очевидно, такий стан речей зумовлений недооцінкою ролі правової форми як в теорії права загалом, так і земельного права зокрема. Адже саме правова форма, з однієї сторони, як внутрішня структура, а з іншої — як спосіб організації змісту виступає зовнішньою оболонкою усіх правових явищ як у матеріальному, так і у процесуальному праві, а отже, утворює процедуру переходу матеріального права в процесуальне.

Недотримання ж правової форми в процесі економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель сприяє правовій нігілізації самого механізму.

Вказаним зумовлена **мета дослідження** — з'ясувати сутність поняття «правової форми економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель» через аналіз його змісту, а також визначити види форм економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель.

Виклад основного матеріалу.

Перед тим, як давати визначення «правової форми», необхідно з'ясувати сутність поняття, власне, «форма», оскільки саме воно виступає головним словом іменникового словосполучення «правова форма».

Найбільш широко та вичерпно лексичне поняття форми наводять автори Словника української мови за редакцією Івана Білодіда. Так, під формою прийнято розуміти: «обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; ... тип, будову, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб існування змісту, його внутрішню структуру, організацію і зовнішній вираз; ... спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; суворо встановлений порядок у будь-якій справі; ...» [1]. Наведене дозволяє зробити висновок, що поняття «форма» є багатозначним і залежить від змісту явища, якого воно стосується.

Зважаючи на те, що економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель виступає категорією процесуальною, найбільш прийнятними визначеннями поняття його форми в контексті тематики, яка досліджується, слід вважати «спосіб існування змісту, його внутрішню структуру, організацію і зовнішній вираз», «спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії»; або «суворо встановлений порядок у будь-якій справі».

В енциклопедичних джерелах під змістом розуміють «сукупність елементів, процесів, що утворюють даний предмет чи явище» [2]. У філософській літературі підкреслюється, що зміст і форма завжди взаємопов'язані між собою і «їх неможливо розривати, оскільки це зумовлює перебільшення ролі форми» [3]. Разом з тим, часто

«один і той самий зміст суспільного життя проявляється в різних формах» [3].

На законодавчому рівні сам зміст економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель розкривається у статті 205 Земельного кодексу України і включає в себе наступні елементи:

а) надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель;

б) виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини;

в) звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами;

г) компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини» [4].

Отже, формою економічного стимулювання раціонального використання та охорони землі логічно вважати спосіб здійснення усіх видів діяльності, передбачених ст. 205 Земельного кодексу України.

Власне визначення поняття «правової форми» у вітчизняній юридичній науці відсутнє, хоча часто вживається у юридичній літературі для позначення різних правових явищ: «правові форми діяльності держави», «правові форми управління», «правові форми планування земель», «правові форми охорони земель», «правові форми

використання об'єктів промислової власності» тощо. Такий стан речей, зумовлений, очевидно, полісемічністю поняття «форма», як головного слова іменникового словосполучення «правова форма», про що йшлося раніше. Це, по-перше. А по-друге, він зумовлений взаємозалежністю форми та змісту для кожного конкретного явища, оскільки форма і зміст є «співвідносними поняттями, які відображають дві взаємозалежні, суперечливі сторони буття предмета, явища, процесу» [3].

Представники загальнотеоретичної правової науки зазначають, що правова форма відображає собою правову реальність. Це поняття використовується для позначення зв'язку права з іншими соціальними процесами. У даному випадку увага акцентується на юридичних властивостях правових явищ, що опосередковують економічні, політичні, побутові і інші відносини [5]. Подібної думки дотримується Ю.Б. Батуріна, яка на доктринальному рівні досліджувала категорію «правова форма». Виділяючи внутрішню і зовнішню правові форми вона стверджує, що «зовнішня правова форма відображає зв'язок права із неправовими явищами, що потребують юридичної регламентації» [6].

Проте, найбільш вдало, з цього приводу висловилося В.В. Сорокіна. Під зовнішньою юридичною формою діяльності авторка розуміє «способи існування і зовнішнього вираження її змісту» [7, с. 40]. Такими способами вираження змісту юридичної діяльності є не що інше як правові норми, включені до правових актів, що регулюють таку діяльність.

Отже, на підставі наведеного можна констатувати, що під зовнішньою правовою формою економічного стимулювання раціонального використання та

охорони земель слід розуміти сукупність правових норм, закріплених в правових актах, які регламентують порядок здійснення заходів, передбачених ст. 205 Земельного кодексу України і спрямованих на економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель.

Натомість внутрішня правова форма, на думку Ю.Б. Батуріної, являє собою об'єктивний зв'язок між різними елементами, що утворюють право [6]. В.В. Сорокіна ж внутрішню форму юридичної діяльності розуміє як «спосіб організації, внутрішній зв'язок елементів її змісту». Науковець відносить до неї процесуальну («процедурно-організаційну», «процедурно-процесуальну») форми юридичної діяльності [7, с. 38]. З урахуванням викладеного внутрішньою правовою формою економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель доцільно вважати врегульований нормами права спосіб організації, саму процедуру здійснення заходів, передбачених ст. 205 ЗК України.

Як впливає зі змісту ст. 205 Земельного кодексу України, форма економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель має наступні ознаки: 1) правові акти, у яких визначаються елементи внутрішньої форми; 2) суб'єкти стимулювання; 3) об'єкти стимулювання; 4) умови стимулювання; 5) засоби стимулювання, які використовуються для досягнення спільної кінцевої; 6) мети — раціонального використання та охорони земель.

Розглянемо їх ознаки більш докладно.

Комплекс нормативно-правових актів, що закріплюють елементи форми економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, є досить широким. Їх основу

становить Земельний кодекс України, який у Гл. 35 визначає основні заходи здійснення заходів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель. В подальшому вони деталізуються в інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах: Податковому кодексу України від 2 грудня 2010 р., Законах України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р., Порядку консервації земель від 17 жовтня 2002 р., Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів із захисту, відтворення та підвищення родючості ґрунтів від 2 березня 2011 р., Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки заходів в агропромисловому комплексі від 29 квітня 2015 р. та ін.

Системний аналіз норм чинного земельного, податкового та аграрного законодавства свідчить, що суб'єктами економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель виступають передовсім органи виконавчої влади усіх рівнів та органи місцевого самоврядування [8; 9; 10].

Об'єктами стимулюючого впливу, як впливає із самого змісту ст. 205 Земельного кодексу України виступають громадяни та юридичні особи — власники землі та землекористувачі.

До умов здійснення економічного стимулюючого впливу, згідно зі ст. 205 ЗКУ відносяться: здійснення за власні кошти громадянами та юридичними особами заходів, передбачених загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; порушення стану земель не з вини громадян та юридичних осіб; здійснення сільськогосподарського освоєння земель або поліпшення їх

стану згідно з державними та регіональними програмами; зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини.

Серед засобів стимулювання розрізняються: податкові та кредитні пільги громадянам та юридичним особам; звільнення від плати за земельні ділянки що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану; виділені з державного або місцевого бюджету кошти на відновлення стану земель; компенсація зниження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель.

Зазначені засоби стимулювання застосовуються у відповідних процедурах, кожна з них має свою притаманну їй правову форму. Це створює інтерес для окремих подальших досліджень, зважаючи на обмежений обсяг цієї статті.

Кінцевою метою застосування засобів економічного стимулювання виступає:

а) раціональне використання земель як «найбільш ефективний, з точки зору задоволення потреб суспільства, варіант її цільового та функціонального використання, організований, у свою чергу, найефективнішим для конкретних умов простору і часу способом відповідно з об'єктивно існуючими принципами взаємодії суспільства і природи» [11; с. 25];

б) охорона земель як «система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несіль-

ськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення» [12].

Гл. 35 Земельного кодексу України «Економічне стимулювання раціонального використання та охорони земель» містить ще одну норму (ст. 206), яка закріплює оплатність використання земель в Україні, а щодо порядку стягнення такої плати відсилає до спеціального Закону. В такому підході законодавця вбачається закономірність, оскільки встановлення платності землекористування мало і має на меті зараз стимулювати власників землі та землекористувачів до раціонального використання та охорони земель. Дана позиція знайшла підтримку у наукових колах. Так, В.О. Костенко, досліджуючи функції плати за землю, виділяє її «стимулюючу функцію, яка спрямована на підвищення економічної зацікавленості власників та користувачів земельних ділянок у більш ефективному використанні землі при зменшенні навантаження на неї» [13, с.98].

Втім, існує й інша думка. Так, зокрема, В.А. Фостолович та Л.В. Приймак, досліджуючи важелі економічного механізму раціонального використання та охорони земельних ресурсів, виділяють стимуляційні та примусові важелі впливу, де до останніх відносять платність землекористування [14, с. 213]. З цією позицією можна лише частково погодитись, якщо з'ясувати значення поняття «стимулу», яке вказує на добровільне схилення до певної дії: «створювати, давати стимул або бути

стимулом до чого-небудь; прискорювати, посилювати, поліпшувати здійснення чого-небудь» [15].

Втім, плата за землю, під якою, як правило, розуміють податкові платежі та орендну плату за землі державної та комунальної власності виступає примусовим важелем впливу лише на платників земельних платежів у зв'язку із обов'язковістю їх сплати. З іншого ж — навпаки, вона стимулює носіїв земельних прав до більш ефективного використання земель.

Натомість на одержувачів земельних платежів, якими є переважно органи місцевого самоврядування, плата за землю, на думку автора, чинить тільки стимулюючий вплив і ось чому. Починаючи з 2014 року земельні платежі (земельний податок та оренда) надходять до місцевих бюджетів у складі податку на майно. Такі нові надходження, безумовно, розширюють фінансові можливості органів місцевого самоврядування, які по суті в силу ст. 143 Конституції України здійснюють повноваження власника земель комунальної власності, і тим самим матеріально стимулюють їх до більш повної та ефективної реалізації усіх місцевих програм розвитку, в тому числі й програм розвитку земельних відносин та забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Вказане свідчить про те, що справляння плати за використання земель поряд із іншими засобами, передбаченими ст. 205 Земельного кодексу України, відіграє важливу роль і виступає особливим засобом в механізмі економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель. Тому, зважаючи на спільну мету — економічно стимулювати землевласників та землекористувачів раціонально використовувати та

охороняти землі, вбачається логічним положення про платне використання землі в Україні, передбачене ст. 206 Земельного кодексу України, включити до ст. 205, доповнивши її пунктом «д») і сформулювавши його в наступній редакції: «справляння плати за використання землі відповідно до Закону. Об'єктом плати за землю є земельна ділянка».

Висновки. Отже, під правовою формою економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель слід розуміти врегульовану нормами права діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з приводу здійснення спеціальних заходів, передбачених Главою 35 Земельного кодексу України з метою економічного стимулюючого впливу на власників землі та землекористувачів для забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Види правових форм економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель взаємообумовлені із їх змістом та являють собою врегульовану нормами права діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування із: надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання і охорони земель; виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами; компенсації з бюджетних коштів зни-

ження доходу власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації деградованих та малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини; справляння плати за використання землі.

Кожна із перерахованих форм має

схожу структуру: нормативні акти, у яких визначаються: суб'єкти, об'єкти, умови і засоби стимулювання, об'єднані спільною метою — раціоналізації використання та охорони земель, що створюють широкий простір для подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Словник української мови: в 11 тт., т. 10. Т-Ф / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. — К.: Наукова думка, 1979. URL: <http://sum.in.ua/p/10/617/2>
2. Українська радянська енциклопедія: в 12 томах: [Електронний ресурс]: електронна версія видання. — URL: <http://leksika.com.ua/ure>
3. Щерба С.П. Філософія. Підручник. — К.: Кондор 2005. URL: http://megalib.com.ua/content/6962_7_Zmist_i_forma.html
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3—4. Ст. 27. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
5. Теорія держави і права. Курс лекцій. Видання друге, доповнене і перероблене під ред. А.В. Малько. URL: <http://bibliograph.com.ua/teoria-gosudarstva-i-prava-1/index.htm>
6. Батурина Ю.Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня кандидата юридичних наук: спец. 12.00.01. Москва, 2001. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/pravovaja-forma-i-pravovoe-sredstvo-v-sisteme-ponjatij-teorii-prava.html>
7. Сорокина В.В. Процессуальная форма юридической деятельности в современной России: вопросы теории и практики: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / В.В. Сорокина. — Саратов, 2009. — 201 с.
8. Про Кабінет Міністрів України 27.02.2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
9. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів із захисту, відтворення та підвищення родючості ґрунтів: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 № 180. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/180-2011-%D0%BF>
10. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13—14, № 15—16, № 17. Ст. 112. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
11. Третяк А., Третяк В. Поняття, сутність та зміст раціонального використання землі. Землевпорядний вісник № 8. 2015. С. 25 (21-25).
12. Закон України 19 червня 2003 року «Про охорону земель». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/962-15>
13. Костенко В.О. Економіко-правове забезпечення використання та охорони земель [Текст]: дис. ... кандидата юр. наук: спец. 12.00.06 / В.О. Костенко. — Х., 2015. — 183 с.
14. Фостолович В.А., Приймак Л.В. Економічний механізм раціонального використання та охорони земельних ресурсів. Збірник наукових праць ВНАУ. 2012. Серія: Економічні науки. № 4 (70). Том 2. С. 212-217.
15. Словник української мови: в 11 тт., т. 9. С / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. — К.: Наукова думка, 1978. URL: <http://sum.in.ua/s/stymuljuvaty>

Максимчук О.О.

Правовая форма экономического стимулирования рационального использования и охраны земель: понятие и виды.

Аннотация. В данной статье исследовано понятие правовой формы экономического стимулирования рационального использования и охраны земель, через анализ ее элементов: правовых актов, субъектов, объектов, условий, содержания и цели экономического стимулирования рационального использования и охраны земель. Выяснено виды форм экономического стимулирования рационального использования и охраны земель, исходя из содержания ст. 205-206 Земельного кодекса Украины. Обоснованно стимулирующее влияние на землевладельцев и землепользователей к рациональному использованию и охране земель такого средства экономического стимулирования как взимания платы за землю.

Ключевые слова: форма экономического стимулирования рационального использования и охраны земель; содержание экономического стимулирования рационального использования и охраны земель; субъекты экономического стимулирования рационального использования и охраны земель; объекты экономического стимулирования рационального использования и охраны земель; условия экономического стимулирования рационального использования и охраны земель; средства экономического стимулирования рационального использования и охраны земель.

O. Maksymchuk

Legal Form of Economic Incentives for Rational Use and Protection of Land: Concept and Types.

Summary. This article explores the concept of legal form of economic incentives for rational use and protection of land through the analysis of its elements, as for legal acts, subjects, objects, conditions, content and purpose of economic incentives for rational land use and its protection. According to the Articles 205 and 206 of the Land Code of Ukraine, the types of economic incentive forms for rational land use and its protection have been determined. The incentive effect on landowners and land users in terms of rational land use and its protection of such economic incentive as payment for land is substantiated.

Keywords: form of economic incentives for rational use and protection of land, content of economic incentives for rational use and protection of land, subjects of economic incentives for rational use and protection of land, objects of economic incentives for rational use and protection of land, conditions of economic incentives for rational use and protection of land, means of economic incentives for rational use and protection of land.

