

Платність землекористування та проблеми оцінки земель

Новаковська І.О., кандидат економічних наук, доцент
Филька В.П. магістр, Шведа В.І., магістр
Національний авіаційний університет

Мета. Дослідити процеси формування та розвитку інституту плати за землю і особливості оцінки земель.

Методи. Аналіз, узагальнення.

Результати. Розглянуто вплив платності землекористування на стан використання та охорони земельного фонду, а також наслідки проведення індексації оцінки земель за 1996-2014 рр.

Висновки. Обґрунтовано необхідність створення Національного фонду охорони земель України та зміни чинного правового поля щодо індексації земель сільськогосподарського призначення та інших категорій земельного фонду.

Ключові слова: плата за землю, нормативна грошова оцінка земель, індексація грошової оцінки земель, нормативи рентного доходу.

Плата за землю вперше в нашій країні була запроваджена в процесі здійснення земельної реформи, що розпочалася 15 березня 1991 року. Реформа обумовила необхідність чіткої організації взаємовідносин між землекористувачем і власником землі, пов'язаних з введенням земельних ділянок у ринковий обіг не лише як засобу виробництва, але й як просторового, територіального базису для його розміщення і розвитку та розселення населення. Визначення реальної, справедливої ціни землі становить найбільшу практичну складність, оскільки крім важливого значення для регулювання економічних відносин в країні ціна землі є й надзвичайно важливим фактором при здійсненні цивільно-правових угод, пов'язаних із землекористуванням.

Платність землекористування була запроваджена у 1992 році з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, проведення земельної реформи, ведення кадастру, здійснення землеустрою та моніторингу земель, розвитку інфраструктури населених пунктів. Законом України «Про плату за землю» від 3 липня 1992 року встановлено ставки земельного податку за категоріями земель та порядок його обчислення і сплати; розмір, умови і строки внесення орендної плати, розподіл та використання коштів від плати за землю.[1]

Вказаний закон передбачав, що кошти від плати за землю повинні використовуватися виключно для таких цілей:

фінансування заходів щодо раціонального використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів;

ведення державного земельного кадастру, землеустрою, моніторингу земель;

створення земельного інноваційного фонду;

відшкодування витрат власників землі і землекористувачів, пов'язаних з господарюванням на землях гіршої якості;

економічного стимулювання власників землі і землекористувачів за поліпшення якості земель, підвищення родючості ґрунтів і продуктивності земель лісового фонду;

надання пільгових кредитів, часткового погашення позичок та компенсації втрат доходів власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації земель, порушених не з їх вини;

проведення земельної реформи, а також для земельно-господарського устрою, розробки містобудівної документації і розвитку інфраструктури населених пунктів.

Для централізованого виконання перелічених заходів і робіт 30 відсотків коштів від земельного податку, що надходили на рахунки місцевих бюджетів, повинні були централізуватися на спеціальному бюджетному

рахунку Держкомзему України, 10 відсотків – на спеціальних бюджетних рахунках Автономної Республіки Крим і областей. Кошти, що централізуються, спрямовуються на розробку і використання державних програм раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, на відшкодування витрат, пов'язаних із господарюванням на землях гіршої якості, на охорону земельних ресурсів у комплексі з іншими природоохоронними заходами, розвиток загальнодержавної та регіональної інфраструктури, ведення земельного кадастру, землеустрою, моніторингу земель, а також проведення земельної реформи.

Однак, згідно із Законами України від 17.02.2000 р. № 1458-III та від 07.12.2000 р. №2120-III дію статей Закону «Про плату за землю» щодо призначення плати (ст. 3) та щодо централізації коштів від земельного податку (ст. 21) було зупинено на 2001 рік. Пізніше ст. 21 виключено із Закону взагалі (від 25.03.2005 р.), а статті 3 та 22 (напрями використання централізованих коштів) – виключено згідно Закону від 3.06.2008 р. З введенням у дію Податкового кодексу (з 1.01.2011 р.) Закон «Про плату за землю» втратив чинність.[2] З цього часу у чинному законодавстві відсутні правові норми щодо особливостей використання коштів від плати за землю. Ця плата стала звичайною сплатою до бюджету податків і ніяким чином не впливає тепер на вклад і відповідальність держави за раціональне використання та охорону земель. Особливістю цієї проблеми є і те, що держава зобов'язана опікуватися всім земельним фондом країни. Однак 47,8 відсотків земель нині є державною власністю, на охорону та забезпечення ефективного використання якої, повинні спрямовуватися кошти державного бюджету.

Конституцією України (ст. 14) визначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Прикро, що у державному бюджеті країни на 2012, 2013, 2014, 2015 рр. зовсім не передбачалося коштів на охорону земель. Тобто, не на якусь

особливу, а на звичайну охорону, яка здійснювалася раніше і в значній мірі гальмувала процеси деградації ґрунтового покриву.

Про динаміку заходів, що проводились в Україні після прийняття Закону «Про плату за землю», свідчать такі дані (табл. 1).

Таблиця 1. Динаміка здійснення заходів з охорони земель [3]

Заходи	Роки				
	1995	2000	2005	2010	2013
Будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд, км:					
вали, вали-канави	135,2	9,3	3,6	4,1	0,0
вади-тераси	5,4	10,9	6,6	0,0	0,0
вали-дороги	16,2	2,2	1,1	0,1	0,0
Протиерозійні ставки (накопичувані твердого стоку), га	177	24,0	7,0	6,6	0,5
Водоскидні споруди, од,	51	18	2	12	3
Берегоукріплення, км	1,0	4,7	3,9	4,3	1,3
Залуження сильнодеградованої і забрудненої шкідливими речовинами ріллі, га	12785	14974	6341	1015	351,3
Рекультивация порушених земель, тис, га	8,4	3,7	2,1	0,5	0,6
Проведено вапнування ґрунтів, тис, га	286,6	23,9	41,7	73,2	97,8
Внесено вапнякового борошна та ін, вапнякових матеріалів, тис, т	1597,4	170	243	341	487,3
Проведено гіпсування ґрунтів, тис, га	18,1	5,1	2,7	4,4	6,2
Внесено гіпсу та інших гіпсовмісних порід, тис, т	79,2	27,0	12,1	23,4	22,5

Нині продовжується стійка тенденція погіршення якісного стану ґрунтів, протягом останніх 25 років вміст гумусу у ґрунтах зменшився на 0,22 відсоткового пункту і становить 3,14%.

Значні площі земель – 13 млн. га сільськогосподарських угідь, із них майже 11 млн. га орних, зазнають дії водної ерозії, а понад 50% всіх орних земель є дефляційнонебезпечними.

З державного бюджету не фінансуються витрати щодо ведення державного земельного кадастру, по здійсненню землеустрою та моніторингу земель. Не існує Державної програми використання та охорони земель. Державна служба статистики у 2007 році навіть скасувала форму статистичної звітності 4-зем «Звіт про здійснення заходів із охорони земель».

Ураховуючи, що до бюджету від плати за землю, щорічно надходить біля 13 млрд. грн. слід було б зформувати Національний фонд охорони земель України і спрямувати до нього 10% коштів бюджету від плати за землю, цільові внески агрохолдингів та частину коштів від продажу права оренди земельних ділянок державної та комунальної власності.

Для проведення грошової оцінки земель, що передбачена законом «Про плату за землю», Уряд у березні 1995 р. затвердив Методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів[4], у травні 1997р. - Методику грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім населених пунктів)[5], а у жовтні 2002 р. – Методику експертної грошової оцінки земельних ділянок.[6]

Вказана грошова оцінка земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення була названа нормативною, на відміну від експертної грошової оцінки земельних ділянок, яка використовується при здійсненні цивільно-правових угод.

Як відомо, нормативна грошова оцінка застосовується для визначення розміру земельного податку; орендної плати за земельні ділянки; втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також при розробці показників і механізмів економічного стимулювання раціонального землекористування. Її роль у регуляторній політиці можна проілюструвати тим, що на підставі цієї оцінки до бюджету щороку надходить 13 млрд. грн. коштів від плати за землю, а орендна плата громадянам-власникам земельних паїв, наприклад, сягає 12,5 млрд. грн. за рік. [7]

Нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення проведена у країні лише один раз - у липні 1995 р., в той час як за законом на протязі 20 років, що минули, ми повинні були тричі (через 5-7 років) поновлювати оцінку.

Оцінка земель міст, селищ і сіл у 2013 році завершена. Однак землі 1288 населених пунктів потребують оновлення нормативної грошової оцінки земель. Що стосується земель несільськогосподарського призначення,

розташованих за межами населених пунктів, то їх нормативна грошова оцінка поки що не закінчена.

Сутність нормативної грошової оцінки земель полягає в тому, щоб при визначенні рентного доходу від використання землі застосовувати не реальну, а середню нормальну, тобто нормативну (еталонну) величину урожаю та рівня виробничих витрат для земель конкретних агровиробничих груп та природно-сільськогосподарських районів країни, що не передбачалося чинною Методикою. Зручність розташування земельної ділянки та рівень її облаштування є базою для оцінки земель населених пунктів, а рентний дохід за рахунок облаштування ділянки або середньорічний економічний ефект для використання ділянок відповідного функціонального використання для інших земель несільськогосподарського призначення. Саме тому Законом України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 року передбачено, що нормативна грошова оцінка – це капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, що визначений за встановленими і **затвердженими нормативами.**[8]

Показники середньорічного рентного доходу встановлені для земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони по кожній із областей. Для земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення визначено значення нормативного середньорічного ефекту від використання вказаних земель, а також коефіцієнти, що враховують їх цінність в межах кожної із областей, узбережжя морів, гірських та передгірських частин територій. Нормативний середньорічний економічний ефект від вирощування деревини лісових земель встановлено для областей Полісся та Лісостепу, а середні річні планові виробничі витрати з урахуванням господарської цінності ґрунтів – для областей Степу.[9] Лише для категорії земель сільськогосподарського призначення показників нормативного рентного доходу у розрізі адміністративно-територіальних одиниць природно-сільськогосподарських

районів та агровиробничих груп ґрунтів досі не встановлено і не затверджено.

В оприлюдненому у червні 2015 р. проекті Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення ряд підходів є спірними (розрахунки нормативу рентного доходу, коригування нормативів на рівень урожайності в середньому по областях, зміна показників рентного доходу без належного обґрунтування, запровадження коефіцієнтів розвиненості інфраструктури тощо). [10]

Згідно постанови Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 р. №1185 з 1 січня 2012 р. запроваджено коефіцієнт 1,756 до грошової оцінки орних земель.[11] При чому співвідношення, що існувало на протязі 15 років між рівнями нормативної грошової оцінки ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей і пасовищ безпідставно змінено, оскільки підвищення грошової оцінки проведено лише для орних земель. У розрахунку на 1 гектар оцінка багаторічних насаджень, сіножатей і пасовищ, у порівнянні з ріллею у грошовому вимірі зменшилася. Співвідношення між рівнями оцінки у порівнянні з орними землями (1,0), зменшилося: багаторічних насаджень з 3,73 до 2,12, сіножатей – 0,49 до 0,28, пасовищ – 0,30 до 0,17.

Така безпідставна зміна наслідків раніше здійсненої оцінки нівелює роль бонітування ґрунтів, з урахуванням якого визначалися показники оцінки всіх сільськогосподарських угідь та співвідношення оцінки по видах угідь, природно-сільськогосподарських районах, приймалися авторами Методики при обрахуванні рентного доходу по природно-сільськогосподарських районах.

Ураховуючи, що з 1 січня 2015 року ставки земельного податку зросли у процентах до нормативної грошової оцінки земель: для ріллі, сіножатей і пасовищ з 0,1 до 1,0%, багаторічних насаджень з 0,03 до 1,0%, скорочення надходжень до бюджету від плати за землі у зв'язку з необґрунтованим зменшенням оцінки перелічених угідь становитиме у 2015 році понад 0,6 млрд. грн.

Вченими національних наукових центрів НААН «Інститут аграрної економіки» та «Інститут агрохімії та ґрунтознавства імені О.Н.Соколовського» опрацьовано новий методичний підхід до визначення показників нормативної грошової оцінки земель, який ґрунтується на нормативній (природній) урожайності зернових культур (без кукурудзи) та нормативних виробничих витратах на їх вирощування (за технологічними картами), що вважається в експертному середовищі більш прийнятним.[12]

Однак питання встановлення науково обґрунтованих нормативів рентного доходу на різних агровиробничих групах ґрунтів і по природно-сільськогосподарських районах країни, здійснення капіталізації цих нормативів, застосування показників бонітування ґрунтів природно-сільськогосподарських районів, здійсненого у 1993 р. за єдиною по країні методикою, і особливо індексації нормативної грошової оцінки земель потребують додаткового наукового обґрунтування.

Зокрема здійснена за період з 1996 по 2014 роки індексація оцінки земель на кумулятивне значення коефіцієнта 3,997, що визначений на підставі індексів інфляції, а орних, крім того з 1.1.2012 року ще й на коефіцієнт 1,756, у зв'язку із зростанням цін на зерно, призвели до того, що рівень оцінки всіх земель зріс у 4 рази, а ріллі в 7,02 разу. Це ніяким чином не пов'язано з динамікою рівня нормативного рентного доходу при використанні земель сільськогосподарського призначення, земель населених пунктів і несільськогосподарських земель за межами населених пунктів.[13]

Купівля та продаж громадянами земельних ділянок для ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку та господарських будівель (присадибна ділянка), інших будівель і споруд, що відбуваються на засадах ринкових відносин, обкладаються відповідними податками.

В цілому ж, замість індексації заробітних плат, пенсій, інших виплат населенню державою у зв'язку зі зростанням у країні рівня інфляції, держава щорічно збільшує тягар плати за землею. Запроваджений принцип – чим

вище рівень інфляції в країні, тим вище оцінка землі позбавлений будь-якої логіки і вимагає негайного перегляду.

Соціальне невдоволення та супротив населення, малого і середнього бізнесу у Києві, Львові, Миколаєві та інших містах, а також серед фермерів і орендарів сільськогосподарських земель, що пов'язані з щорічним зростанням оцінки земель, потребує вжиття відповідних заходів.

Оцінка земель, як вказується у законі, повинна переглядатися і поновлюватися через 5-7 років, залишаючись незмінною на протязі п'ятирічного або семирічного періоду. Якщо ж щороку, одночасно зі зростанням інфляції, зростатиме і оцінка землі, то потреби у розробленні Методики нормативної грошової оцінки земель не буде зовсім. Отже процес земельного оподаткування в сучасних умовах потребує негайної зміни правового поля.

Насамперед, необхідно внести зміни до Податкового кодексу України (ВВР, 2011, №13-14, №15-16, №17, ст. 112):

1) у підпункті 1 пункту 271.1 статті 271 виключити слова «з урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного відповідно до порядку, встановленого цим розділом».

2) статтю 289. Індexсація нормативної грошової оцінки земель – виключити.

Бібліографія

1. Закон України «Про плату за землю». Земельне законодавство України. – К.: Урожай, 2002, кн. 1. – С. 304.
2. Податковий кодекс України. (ВВР, 2011, №13-14, 15-16, №17, ст. 112).
3. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи / за наук. ред. Л.Я.Новаковського. – К.: Аграрна наука, 2015. – С. 32
4. Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 р. №213. Земельне законодавство України. – К.: Урожай, 2002, кн. 2. – С. 36.

5. Методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім населених пунктів). Там же, - С.93
6. Методика експертної грошової оцінки земельних ділянок /Методичні основи грошової оцінки земель в Україні: Навчальний посібник. / Дехтяренко Ю.Ф., Лихогруд М.Г., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М. – К.: Профі, 2007. – С. 52
7. Основи економіки землекористування / І.О.Новаковська. – К.: ВЦ «Просвіта», 2013. – С.С. 95-105.
8. Закон України «Про оцінку земель». (ВВР, 2004, №15, ст. 229).
9. Довідник із землеустрою / за ред. Л.Я.Новаковського. – 4-те вид., перероб. і доп. – К.: Аграрна наука, 2015. – С.С. 485-488.
10. Методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення (проект) 23.06.2015 р. [Електронний ресурс] – режим доступу: land.gov.ua
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 р. №1185. [Електронний ресурс] – режим доступу: zakon5.rada.gov.ua/go/1185-2011.
12. Матеріали до Круглого столу «Методичне забезпечення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» [Електронний ресурс] – режим доступу: naas.gov.ua
13. Індекс інфляції (Україна) 2000-2015. [Електронний ресурс] – режим доступу: index.minfin.com.ua
14. Мірошниченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України, 5-те видання, змінене і доповнене. – К.: Алерта, 2013. – 544 с.