

УДК 351.777.8:332,33

О.А. МЕЛЬНИЧЕНКО, А.С. ШЕВЧЕНКО

РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У ФОРМУВАННІ БЮДЖЕТІВ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ

Уточнено сутність поняття “земельні відносини”. Визначено напрями вдосконалення земельних відносин як складової формування бюджетів рад базового рівня.

Essence of concept is specified the “landed relations”. Directions of perfection of the landed relations are certain as constituent of forming of budgets of advices of base level.

Сучасна економіка характеризується підвищенням значущості інтелекту як основи інноваційно-інвестиційного її розвитку. Однак це жодним чином не дозволяє применшувати роль і значення інших видів обмежених (у т.ч. земельних) ресурсів. Традиційно землю використовують для вирощування сільськогосподарської продукції, видобутку природних копалин і розміщення об'єктів. Відзначимо, що на території населених пунктів земля використовується за таким призначенням: землі під житлом та громадською забудовою; землі рекреаційного та оздоровчого призначення; землі історико-культурного, природно-заповідного та природоохоронного призначення; землі лісового фонду; землі водного фонду; землі сільськогосподарського призначення; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

На практиці фактично відбувається поєднання прав власності на нерухомість (будинки, квартиру, офіс, склад тощо) та земельну ділянку, на якій цей об'єкт розташований (присадибну ділянку, прибудинкову територію, територію підприємства тощо). При цьому має місце домінування приватної форми власності та зосередження юридичних і економічних прав власності у руках конкретних осіб (домогосподарств або власників бізнес-структур). Однак на сьогодні чимало земель знаходиться в державній і комунальній власності. Крім того, набули поширення орендні відносини, продаж земельних ділянок та зміна їх цільового призначення тощо. Таким чином, незважаючи на відсутність в Україні цивілізованого ринку землі, земельні відносини відіграють дедалі важливішу роль у житті пересічних громадян, а також у діяльності представників бізнес-структур, органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Окремої уваги заслуговує та обставина, що останнім часом надходження від плати за використання земельних ресурсів стали важливими, а для значної кількості сільських рад, головним чинником під час формування так званого “другого кошика” бюджетів сільських, селищних і міських рад. Саме тому дослідження, спрямоване на вдосконалення механізму реалізації земельних відносин як складової формування бюджетів рад базового рівня, є своєчасним та актуальним.

У сучасних умовах над означеною проблемою плідно працюють М. Головатюк, О. Даниленко, М. Корецький, О. Мірошніченко, Г. Шарий, М. Щурик та інші вчені.

Визнаючи їх безперечні наукові здобутки, слід зазначити, що у вітчизняній науковій літературі залишаються мало опрацьованими комплексні підходи до вдосконалення земельних відносин як складової формування бюджетів рад базового рівня.

Метою даної статті є вирішення таких завдань: 1) уточнити сутність поняття “земельні відносини”; 2) визначити напрями вдосконалення земельних відносин як складової формування бюджетів рад базового рівня.

Попри численні дискусії науковців і політиків щодо досліджуваної проблематики, наразі відсутнє усталене тлумачення поняття “земельні відносини”. Так, автори посібника для журналістів “Земельна реформа та земельні відносини в Україні” тлумачать земельні відносини як “суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею” [9, с. 133], чим фактично звужують зміст цього поняття лише до основних юридичних форм реалізації прав власності на землю.

Достатньо часто зустрічаються так звані “широкі” тлумачення цього поняття. Так, зокрема, в Земельному кодексі України земельні відносини визначені як суспільні відносини між органами державної влади, місцевого самоуправління, юридичними особами, громадянами щодо володіння, користування і розпорядження землею, а також щодо управління земельними ресурсами [5]. Таке тлумачення хоча і відображає розмаїття аспектів земельних відносин і визначає його учасників, але залишає поза увагою мету та суспільне значення цих відносин. Подібний коментар є доречним і відносно позиції М. Головатюк, який вважає, що “земельні відносини за своєю сутністю становлять сукупність правових, економічних, соціальних, природо-ресурсних і екологічних відносин, що виникають між суспільством та його членами в процесі використання земельних ресурсів і управління ними” [7, с. 45].

Л. Альошкіна розглядає земельні відносини як “відносини ринкового типу, які створюють умови для реалізації інтересів економічно незалежних виробників у високопродуктивній праці з метою одержання прибутку, що в кінцевому підсумку забезпечує виробництво продуктів і послуг, необхідних для кожного споживача і суспільства в цілому” [6, с. 244]. Це визначення хоча і є достатньо аргументованим, але, водночас, і таким, що, радше за все, відображає особливості земельних відносин лише в одній із галузей чи сфер економіки.

Узагальнення напрацьовань провідних учених і результати власних досліджень дозволило виявити, що вживані поняття хоча й відрізняються за своїм змістом, але не суперечать один одному, мають спільні ознаки, а їх сукупність надає систематизоване уявлення щодо існуючих підходів до трактування і змістовної характеристики поняття “земельні відносини”.

Формування і матеріалізація земельних відносин здійснюється за допомогою системи об’єктивно пов’язаних механізмів ринкового і державного регуляторного впливу на їх суб’єкти. Але на практиці, головним чином через неспроможності ринку і неспроможності держави, результативність такого впливу залишається порівняно низькою. При цьому далеко не завжди захищеними є права землевласників і землекористувачів, а земельні ресурси використовуються переважно неефективно, нерационально і з негативним впливом на екологічну і соціальну ситуацію в країні. Таким чином, незважаючи на окремі позитивні наслідки земельної реформи, земельні відносини в Україні не набули цивілізованих форм, через що істотною мірою

ускладнюється максимізація їх суспільної корисності. Саме тому особливої значущості набуває вдосконалення механізму реалізації державної політики щодо земельних відносин та підвищення значущості земельних ресурсів у формуванні бюджетів рад базового рівня (сільських, селищних, міських та районах у містах рад).

Згідно із законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про бюджетну систему”, органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів [3]. Вбачається, що у найближчий час вагомою статтею дохідної частини бюджетів рад базового рівня мають стати надходження від використання земельних ресурсів, які зазвичай поділяють на прямі (1 – 5) і непрямі (6 – 8) джерела надходження, а саме:

- 1) земельний податок від використання земельних ділянок підприємствами, установами та організаціями державної та комунальної форм власності;
- 2) земельний податок від використання земельних ділянок громадянами та юридичними особами, які є власниками земельних ділянок та яким земельні ділянки були надані в постійне користування до 1 січня 2002 р.;
- 3) орендна плата від використання земельних ділянок юридичними та фізичними особами, громадянами для різноманітних видів діяльності;
- 4) надходження від продажу у власність земельних ділянок, на яких розташовані об’єкти нерухомого майна (90 % від вартості ділянки);
- 5) надходження від реалізації прав власності та права оренди на земельних ділянках з аукціонів.
- 6) відповідний відсоток від проведення трансакцій земельних ділянок;
- 7) сплата збору на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури при освоєнні земельних ділянок (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про встановлення граничного розміру коштів замовників, що залучаються для розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населених пунктів” від 24 січня 2007 р. № 40);
- 8) податки, що сплачують фізичні та юридичні особи, задіяні у сфері земельного ринку (землевпорядні та землеоцінюючі організації, нотаріуси).

Беззаперечним виглядає той факт, що наповнення бюджетів рад базового рівня від використання земельних ресурсів напряду залежить від грошової оцінки землі. Однак на сьогодні далеко не всі представники органів місцевого самоврядування визнають необхідність справедливої грошової оцінки земель населених пунктів, що, з одного боку, є створює сприятливе підґрунтя для численних зловживань у царині розбазарювання земель комунальної власності, а з іншого – призводить до недоотримання коштів місцевими бюджетами.

Водночас, не можна оминати увагою позитивний досвід, розповсюдження якого дозволить підвищити фінансові можливості органів місцевого самоврядування за рахунок збільшення дохідної частини місцевих бюджетів. Так, зокрема, ще в жовтні 2001 р. Лозівською міською радою Харківської області було ініційовано і за її підтримки проведено уточнення (переоцінку) грошової оцінки земель населених

пунктів. Звісно, такі дії хоча і вимагають додаткових витрат (для міста обласного значення, яким є м. Лозова, наразі це близько 40 тис. грн), але дозволяють отримати чималий зиск – додаткові надходження до місцевого бюджету (зокрема, 470 тис. грн упродовж 2002 р. і 630 тис. грн – 2007 р.).

Незважаючи на повне усвідомлення доцільності уточнення грошової оцінки земель, перед органами місцевого самоврядування стоїть доволі складне питання – з якою періодичністю проводити таку переоцінку: один раз на п'ять-сім років (згідно з відповідними методичними рекомендаціями), чи в інший термін (за необхідності). І хоча в будь-якому разі такі рішення мають бути пріоритетом місцевої влади, однак під час їх ухвалення слід зважати на те, що згідно із Законом України “Про плату за землю” грошова оцінка є капіталізованим рентним доходом із земельної ділянки. У населених пунктах рентний дохід виникає, перш за все, завдяки облаштуванню території та перевагам місця розташування відносно ринків сировини, збуту та робочої сили, а на розмір рентного доходу впливає і в т.ч. рівень інженерно-транспортного облаштування [5]. Зважаючи на стійку тенденцію до збільшення розміру приватних інвестицій і державних субвенцій у розвиток інженерної інфраструктури та благоустрій міста, а також враховуючи рівень інфляції та реальних доходів населення, вбачається за доцільне проводити уточнення грошової оцінки земель щонайменше раз на три роки. При цьому необхідно мати на увазі той фактор, що постійне і значне збільшення плати за використання земельних ресурсів може негативно вплинути на інвестиційний клімат у населеному пункті.

Одним із додаткових джерел надходження коштів від використання земельних ресурсів є відмова від надання пільг по сплаті за землю. Чинне законодавство обмежує можливості надання таких пільг, даючи можливість надавати зазначені пільги тільки підприємствам, установам та організаціям, які перебувають у державній та комунальній власності. На практиці пільги по сплаті за землю відповідні ради надають підприємствам, що працюють у сфері надання житлово-комунальних послуг, і особливо підприємствам, що обслуговують житлові будинки. Підставою для надання пільг протягом останніх років була невідповідність тарифів на житлово-комунальні послуги економічно обгрунтованим витратам підприємств та відсутність стовідсоткової оплати послуг споживачами. Але протягом 2006 – 2008 рр. у переважній більшості населених пунктів тарифи на житлово-комунальні послуги приведені до рівня економічної обгрунтованості. У структурі вищезазначених тарифів закладена окрім іншого і плата за користування землею, тому відмова в наданні пільг підприємствам житлово-комунального господарства стає зрозумілою, маючи вагомі підстави. Варто відзначити, що в м. Лозова пільги по сплаті земельного податку на 2008 р. надані тільки підприємствам, що обслуговують житловий фонд, але на засіданні постійної комісії міської ради з питань бюджету депутати попередили керівників цих підприємств, що пільги надаються останній раз, що було зафіксовано у протоколі засідання.

Оренда землі є найбільш розповсюдженою формою земельних відносин. В оренду надаються земельні ділянки як для товарного сільськогосподарського виробництва, так і для виробничої та комерційної діяльності, обслуговування житлових будинків, житлового будівництва та ін. При цьому постійно здійснюється пошук легітимних і прийнятних шляхів збільшення надходжень до бюджетів усіх рівнів. Одним із них

можна вважати підвищення граничного розміру плати за оренду землі 12 % (раніше було 10 %) та мінімальний – 3 % (1 %) грошової її оцінки [2]. Однак на практиці виявляється, що встановлення навіть граничного розміру орендної плати, з одного боку, навіть частково не вирішує проблеми місцевого бюджету, а з іншого – є далеким від критично прийняттого для підприємця рівня. Підтвердженням цьому є результати аналізу договорів оренди земельних ділянок для розміщення малих архітектурних форм (МАФів) на території м. Лозова Харківської області. Як виявилось, за оренду земельної ділянки площею в середньому 15 м² кожний підприємець-орендар щорічно сплачував до місцевого бюджету 600 – 800 грн залежно від місця розташування об'єкта, що є фактично тоготною сумі, яку щомісячно сплачують підприємці за оренду торговельних площ на ринках і торговельних майданчиках міста. Діаметрально протилежна ситуація складується на виробничих підприємствах, які орендують і самостійно використовують земельні ділянки площею понад 50 га: підвищення розміру орендної плати може стати загрозою їх економічній безпеці. Саме тому вбачається за доцільне доопрацювати чинну законодавчу базу з тим, щоб надати органам місцевого самоврядування права застосовувати диференційований підхід до встановлення розміру орендної плати за землю відповідно до її функціонального призначення та розміру: для комерційного використання (площею до і понад 50 м² землі) – відповідно, 15 – 20 % та 10 – 15 %; для розміщення виробничих об'єктів – 3 – 10 % від її вартості.

Не менш важливою складовою надходжень коштів від використання земельних ресурсів до бюджетів базового рівня є продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення, на яких знаходяться об'єкти нерухомого майна. Так, за даними Держкомзему України, лише упродовж 2007 р. в Україні було продано та передано в оренду 6183 земельних ділянок державної та комунальної форми власності несільськогосподарського призначення загальною площею майже 5,9 тис. га. Завдяки цьому місцеві бюджети отримали понад 3,5 млрд грн [11]. Однак, незважаючи на законодавче закріплення цієї процедури [5], більшість оборудок щодо відчуження земель комунальної форми власності відбувалися і, на жаль, продовжують відбуватися з тими чи іншими порушеннями. Особливої уваги заслуговує динаміка цін на земельні ділянки комунальної форми власності: якщо на території м. Лозова Харківської області у 2002-2003 рр. вона подекуди не відшкодувала навіть витрат на підготовку до продажу такої ділянки, то останнім часом – має стійку тенденцію до істотного зростання: з 3,25 грн (2002 р.) до 131,71 грн (2007 р.) за 1 м² землі. Однак це, навіть на тлі упорядкування цього процесу, продаж землі не забезпечує вагомих надходжень до дохідної частини бюджетів базового рівня, оскільки по мірі зростання ціни землі пропорційно скорочується число таких оборудок (у 2007 р. їх було укладено лише дві). Як наслідок, ускладнюється наповнення так званого “другого кошика” відповідних бюджетів, коштів якого можуть витратитися на капітальне будівництво, у т.ч. об'єктів соціальної інфраструктури населених пунктів.

Відповідно до чинної нормативно-правової бази [2; 4; 5] єдиною формою надання в оренду земельних ділянок, на яких відсутні об'єкти нерухомого майна, є аукціон. З аукціону може бути продано як право власності на земельну ділянку, так і право оренди земельної ділянки. Однак на цей час на загальнодержавному рівні

не вирішено питання щодо законодавчого затвердження порядку проведення таких аукціонів, і тому підставою для проведення таких аукціонів є нормативні акти, розроблені на місцях. Проте більшість експертів відзначають, що існування різних підходів до формування стартової ціни ділянки, критеріїв визначення переможців і ролі спеціалізованих фірм – організаторів аукціонів, давало можливість у судовому порядку визнавати такі аукціони недійсними [8].

Відзначимо, що хоча “Положення про проведення земельних аукціонів у м. Лозова” Лозівською міськрадою було прийняте 21 серпня 2006 р., але перший аукціон з продажу права оренди однієї земельної ділянки в м. Лозова було проведено лише 11 грудня 2007 р., оскільки на його підготовку міськрада витратила понад півтора роки. Така невтішна ситуація обумовлена не тільки технічною складністю відповідної процедури (визначення земельної ділянки, розробки технічної документації із землеустрою щодо встановлення меж земельної ділянки в натурі та розробки документації, що посвідчує право користування земельною ділянкою, її реєстрації в Харківській філії ДП “Центр державного земельного кадастру”, розробки експертної грошової оцінки земельної ділянки та її проходження через державну землевпорядну експертизу), а й бюрократичними перепонами, які традиційно виникають під час “співпраці” з відповідними державними та комунальними установами.

На окрему увагу заслуговує те, що відповідно до згаданого Положення, “переможець аукціону сплачує витрати по розробці проекту землеустрою земельної ділянки або технічної документації із землеустрою, розробці експертної грошової оцінки земельної ділянки та витрати організації, яка проводить аукціон” [10]. Однак така норма Положення є досить дискусійною, оскільки: по-перше, усі накладні витрати (у т.ч. і по організації аукціону) мають включатися у ціну лоту (земельної ділянки), а не виділятися додатковою статтею витрат переможця; по-друге, найліпшим чином відстояти інтереси місцевої громади під час підготовки і проведення аукціону з продажу земельних ділянок мала б міськрада, але в бюджеті жодної з міських рад міст обласного значення Харківської області (у т.ч. і м. Лозова) на 2008 р. на це не передбачені кошти; по-третє, викликає насторогу можливість проведення аукціонів, де за земельну ділянку “змагатимуться” декілька претендентів, які фактично представляють інтереси однієї зацікавленої особи.

Узагальнення напрацювань провідних учених і результати власних досліджень дозволили дійти таких висновків: 1) земельні відносини – це відносини між суб’єктами ринкового середовища, які в процесі реалізації юридичного і економічного змісту прав власності на землю, максимізують задоволення особистих і суспільних потреб; 2) проводити уточнення грошової оцінки земель щонайменше раз на три роки; 3) застосовувати диференційований підхід до встановлення розміру орендної плати за землю відповідно до її функціонального призначення та розміру; 4) установити єдині “правила гри” для всіх учасників земельних аукціонів; 5) законодавчо встановити критерії, за якими землю можна продавати (передавати в оренду), обминаючи аукціони (зокрема, для будівництва соціального житла та інших об’єктів соціального призначення); 6) надавати переможцям земельного аукціону разом із земельною ділянкою дозвіл на реалізацію на її території конкретного бізнес-проекту; 7) резервувати на території місцевих рад земельні

ділянки для будівництва об'єктів соціального призначення; 8) у спірних ситуаціях органи місцевого самоврядування мають із власних бюджетів профінансувати проведення повторної експертної оцінки земельних ділянок, які виставляються на продаж чи оренду; 9) забезпечити подальше вдосконалення земельних відносин як складової формування бюджетів рад базового рівня.

Література:

1. Закон України “Про плату за землю” від 3 липня 1992 р. № 2535-XII. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Закон України “Про державний бюджет України на 2008 рік” від 28 грудня 2007 р. № 107-VI. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
4. Закон України “Про оренду землі” від 6 жовтня 1998 р. № 161-XIV. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
6. *Альошкіна Л.П.* Розвиток земельних відносин на сучасному етапі в підприємствах Черкаської області // Вісник ХНАУ (Серія “Економіка АПК і природокористування”). – 2004. – № 8. – С. 241 – 244.
7. *Головатюк М.С.* Формування системи земельних відносин в Україні на сучасному етапі // Економіка АПК. – 2003. – № 1. – С. 43 – 49.
8. За клин-с // Бизнес. – 2008. – № 6 – С. 130-131.
9. Земельна реформа та земельні відносини в Україні: Посіб. для журналістів. – К.: Міланд, 2003. – 154 с.
10. Положення про проведення земельних аукціонів в м. Лозова. – Лозова, 2006. – 97 с.
11. Торг не уместен // Бизнес. – 2008. – № 14 – С. 128 – 130.

Надійшла до редколегії 18.06.2008 р.