

А. Л. ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО

**ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН:
АНАЛІЗ СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ**

Викладено результати наукового дослідження наслідків дії економічного механізму державного регулювання земельно-орендних відносин. Крім того, виявлено недоліки правового забезпечення, які заважають здійсненню належного економічного регулювання, а також намічено шляхи їхнього усунення.

Ключові слова: механізм державного регулювання, земельно-орендні відносини, методи економічного стимулювання, орендна плата, земельний податок, нормативна грошова оцінка землі.

The paper presents the results of a research in the consequences of the economic mechanism of state regulation of land lease affairs. It also detects flaws in the legal framework, which prevent proper economic regulation, and proposes the ways to eliminate them.

Key words: mechanism of public regulation, land-lease relationships, methods of economic incentive, rent, land tax, standard money-value assessment of land.

В умовах переходу до ринкової економіки особливе значення набуває економічний механізм регульованого державою впливу на земельно-орендні відносини. Цей механізм, як і будь-який інший, є формою державного регулювання. Зважаючи на те, що до складу системи останнього входять засоби, методи, важелі, технології тощо, указаний механізм також формується сукупністю цих складників. Саме останні мають забезпечувати економічний вплив та задоволення різноманітних інтересів. Для того щоб ці інтереси були збалансовані й реалізовані, досліджуваний механізм має відповідати вимогам сучасності, а також умовам глобалізації. Отже, не викликає жодних сумнівів значимість та актуальність здійснення аналізу наслідків дії економічного механізму державного регулювання земельно-орендних відносин.

Варто відзначити, що всебічному аналізу економічних проблем земельних відносин узагалі й орендних, зокрема, присвячені наукові розробки багатьох науковців: Л. Бойко, В. Боклаг, А. Данкевича, Ю. Дехтяренка, А. Дегтяра, Д. Добряка, О. Драпівцького, О. Євграфова, І. Кіщака, А. Корецького, М. Коритника, І. Кошкалди, М. Латиніна, А. Мартина, О. Мордвінова, Г. Шарого, М. Хвесика та ін. Незважаючи на це, вченими недостатньо досліджені фактори, що стримують формування цілісного економічного механізму державного регулювання вказаних відносин. Відтак, важливим наразі є розгляд цих чинників, що можливо здійснити шляхом аналізу стану практичної реалізації методів економічного стимулювання

раціонального використання й охорони земель, а також динаміки надходжень коштів від плати за землю та їх використання. Крім того, діагностику наслідків дії економічного механізму слід здійснювати, орієнтуючись на дослідження нормативно-грошової оцінки землі. Останні висновки зроблено, зважаючи на те, що економічне регулювання земельно-орендних відносин (далі – ЗОВ) має відбуватися за допомогою таких економічних методів і важелів: орендної плати, податкових платежів, системи пільг, економічних санкцій тощо.

Отже, основною метою статті є визначення особливостей функціонування економічного механізму державного регулювання ЗОВ, виявлення недоліків правового забезпечення, що заважають здійсненню належного економічного регулювання, і з'ясування шляхів їх усунення.

Як відомо, перехід України до соціально-орієнтованої економіки супроводжується посиленням впливу саме економічних методів, що ґрунтуються на застосуванні не тільки об'єктивних законів, а й певних інтересів. Саме останні відіграють роль вимог, що висувуються до відносин, на задоволення яких розраховують учасники, а призначенням держави є корегування цих вимог шляхом запровадження відповідного економічного механізму.

Серед фахівців, до речі, відсутня єдина позиція щодо складу економічних методів, проте, за свідченням Л. Бойко [1, с. 93–94], основними все ж таки є фінансово-кредитне регулювання (податкове, бюджетне, кредитне), підтримка доходів землевласників/землекористувачів і звільнення від плати за землю. Ці методи, на думку автора, мають, по-перше, використовуватися за певних умов, наприклад, компенсація зниження доходу землевласника/землекористувача здійснюється тільки за рахунок бюджетних коштів у разі тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, а по-друге, – законодавчо забезпечуватися.

Розглянувши наявну нормативно-правову базу, можемо стверджувати, що реалізація економічних методів стимулювання (надання податкових і кредитних пільг землевласникам і землекористувачам) відбувається відповідно до різних правових документів. Зокрема, Податковим кодексом України (далі – ПКУ) визначено: 1) витрати на іригацію, осушення, збагачення та інші капітальні витрати (не пов'язані з будівництвом) піддаються нарахуванню амортизації і не враховуються в обсяг прибутку, що підлягає оподаткуванню; 2) плата за землю не сплачується за землі, які перебувають у тимчасовій консервації чи в стадії сільгоспосвоєння [7, ст. 144, ст. 253]. Згідно із Земельним кодексом України, економічне стимулювання можливе шляхом виділення коштів суб'єктам господарювання для відновлення попереднього стану земель, пошкоджених (забруднених пестицидами, радіоактивними речовинами тощо) не з їх вини [4, ст. 205].

Разом з тим підтримуємо позицію Л. Грекова, А. Юрченка, А. Мірошниченка та ін. [3, с. 34–38], які наполягають на тому, що на процес визначення розмірів площ деградованих, малопродуктивних тощо земель негативно впливає низка факторів: нестабільність законодавчого забезпечення; відсутність чіткого алгоритму надходження відомостей про опустелення та деградацію земель;

недосконалість порядку використання й поширення такої інформації, її дублювання; неналежне фінансування заходів щодо з'ясування розмірів земель деградованих або тих, що підлягають консервації.

Крім того, відзначимо, що, незважаючи покладений на уряд ще в 2003 р. обов'язок установити порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів [9, ч. 4 ст. 27], розміри, види й алгоритм надання кредитних пільг ним і досі чітко не визначені. Нелегітимізованими також залишаються критерії виділення коштів для відновлення попереднього стану земель і порядок відбору претендентів для отримання останніх. Характеризується недосконалістю припис щодо виділення коштів з державного бюджету на оплату робіт з докорінного поліпшення земель [8, п.п. 1.2, п.п. 1.4]. Дія цього припису, на жаль, поширюється не на всіх суб'єктів господарювання, а тільки на сільськогосподарські підприємства та науково-дослідні господарства НАН України, за умови здійснення ними хімічної меліорації.

Серед проблемних чинників, що негативно впливають на економічне регулювання земельних відносин узагалі й орендних, зокрема, слід також віднести надмірну кількість законодавчих поправок, а також їхню часову обмеженість і предметну невизначеність. Ідеться, з одного боку, про часте внесення законодавчих змін до нормативно-правової бази щодо введення або скасування пільг на сплату податкових платежів. А з іншого – про загальний характер правозмінюючих документів, адже поправки вносяться законами про бюджет поточного року, наслідком чого є чинність таких поправок лише протягом одного року. Непоодинокими також є випадки, коли вказані вище зміни належним чином не опрацьовуються відповідними комітетами Верховної Ради України. Така необґрунтованість прийнятих положень, звісно, спричиняє уповільнення соціально-економічного розвитку держави.

Окрім аналізу стану реалізованості методів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, діагностики також потребує динаміка надходжень коштів від плати за землю та їхнє використання. Підставою для таких тверджень є наявне законодавче визначення поняття оренди землі [4, ч. 1 ст. 93], особливе місце в якому посідає саме вимога щодо платності користування землею, йдеться, зокрема, про орендну плату. Її розмір, форма і строки внесення за землі, що перебувають у приватній власності фізичних та юридичних осіб, установлюються за згодою сторін у договорі оренди. Унесення орендної плати на майбутній період оренди, як слушно зазначають Ю. Дехтяренко, О. Драпівський, І. Іванова та ін., допускається на термін, що не перевищує один рік [11, с. 58]. Плата ж за землю державної та комунальної власності є загальнодержавним податком, який справляється у формі земельного податку та орендної плати [7, ст. 14]. Нарахування й сплата таких платежів здійснюється за різними принципами. Наприклад, у ПКУ закріплено, що розмір орендної плати за землі державної і комунальної власності визначається в договорі, проте річна сума платежу не може бути меншою: для сільськогосподарських земель розміру

земельного податку, а для інших категорій земель – трикратного розміру земельного податку [7, п. 288.5 ст. 288]. Останній, до речі, починає сплачуватися з дати переходу права власності на нерухоме майно. Стосовно орендної плати, то вона також, як і земельний податок, сплачується орендарем, але після підписання відповідного договору й реєстрації права на землю. Варто зазначити, що в Україні в 2012 р. нарахована була орендна плата на суму близько 9,4 млрд грн. Проте станом на 01.01.2013 р. фактично виплачено за оренду земельних ділянок, земельних часток (паїв) 8,7 млрд грн [12]. Це, на жаль, є свідченням небажання орендарів остаточно брати на себе орендні зобов'язання й задовольнятися наявним рівнем орендної плати.

До речі, є такі громадяни, які не виявили бажання здавати свою земельну частку (пай) в оренду суб'єктам господарювання, а навпаки, виділили останню в натурі й одноосібно ведуть селянське господарство. За свідченням І. Кошкалди, у Харківській області таких громадян майже 65 тис., вони ведуть господарство на площі 419,5 тис. га [5, с. 104]. Крім того, уточнимо, що з кожним роком збільшується кількість фермерських і приватних господарств, у той час, як кількість господарських товариств, виробничих кооперативів і державних підприємств зменшується.

Таким чином, плата за землю є джерелом наповнення бюджетів, хоча в одному правовому документі орендна плата й земельний податок розмежовуються [4, ч. 1 ст. 96], а в іншому – отожднюються [7, ст. 14]. Зауважимо, однак, що насправді вищевказані платежі за своєю природою є різними, адже орендар повинен виконувати як договірні, так і податкові зобов'язання. Запроваджується ж плата за землю з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання й охорони земель; підвищення родючості ґрунтів; відшкодування витрат землевласників і землекористувачів, пов'язаних із господарюванням на землях гіршої якості; ведення земельного кадастру; здійснення землеустрою; проведення земельної реформи; розвитку інфраструктури населених пунктів.

Слід відзначити, що базою оподаткування плати за землю є нормативна грошова оцінка землі (далі – НГОЗ) з урахуванням коефіцієнта індексації. У разі, якщо НГОЗ не здійснено, розрахунки варто проводити з урахуванням площі земельних ділянок. НГОЗ є капіталізованим рентним доходом із земельної ділянки, який визначається центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів [7, п.п. 14.1.125 ст. 14]. Підставою для її проведення є рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, яке має відповідати таким Законам України, як “Про оцінку земель” і “Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні”. До речі, грошова оцінка земельних ділянок може бути не тільки нормативною, а й експертною (ці види грошової оцінки суттєво відрізняються один від одного масштабом проведення та контролем якості).

Варто констатувати, що станом на 01.01.2013 р. для врахування змін у рентному доході НГОЗ за 2012 р. необхідно індексувати на коефіцієнт 1,0. Такий

коефіцієнт розраховано зважаючи на індекс споживчих цін, який за 2012 р. складає 99,8 % (п. 289.2 статті 289 ПКУ [7]). Водночас підлягає індексації на коефіцієнт 3,2 нормативна грошова оцінка: 1) земель населених пунктів, яка проведена за вихідними даними станом на 01.04.1996 р.; 2) земель сільгосппризначення, проведена станом на 01.07.1995 р. (приклад розміру такої НГОЗ – у таблиці); 3) земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, проведена станом на 01.01.1997 р. Варто уточнити, що до складу третьої категорії земель не включені землі під торфовищами, надані підприємствам торфовидобувної промисловості, землі під водою, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення та лісові землі. НГОЗ останніх земель має визначатися з огляду на коефіцієнт 1,879. Підкреслимо, що НГОЗ несільськогосподарського призначення, яка мала б проводитись у 2006 р., але не відбулася, у 2013 р. підлягає індексації на коефіцієнт 1,254 [6].

Дослідивши дані вищевказаної таблиці, доходимо висновку, що найвища нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь Харківської обл. проведена в Краснокутському й Богодухівському районах. Найнижчий показник спостерігаємо в Борівському та Дворічанському районах. Це можна пояснити з огляду на властивості ґрунту, географічне розташування земельних ділянок. Зокрема, перші два райони (Краснокутський і Богодухівський) є Лісостеповими агроґрунтовими, а два інших – Східними степовими агроґрунтовими районами. Окрім цих агроґрунтових районів, у Харківській обл. також існує Степовий південний.

Слід зазначити також і те, що НГОЗ сільськогосподарського призначення за період з 1995 р. по 2012 р. збільшилась в 5,5 рази. Проте таке збільшення обсягів плати за землю, по-перше, чисельною групою орендарів сприймається як нововведення, що має рекомендаційний характер. А по-друге, не збігається з динамікою коштів, які спрямовуються на заходи з раціонального використання та охорони земель. Так, у 2011 р. для здійснення заходів з охорони земель Державному агентству земельних ресурсів України було надано 1404,6 тис. грн, хоча загальна сума виплат за оренду земельних часток (паїв) у цьому році становила 5,8 млрд грн [12]. До речі, порядок виділення коштів з державного бюджету для здійснення заходів із проведення земельної реформи, збереження, відтворення землі визначається урядом у постанові, дія якої продовжується з 2007 р. [10].

Принагідно також відзначимо, що порядок зарахування платежів за землю з 2011 р. закріплюється ПКУ. Бюджетний же кодекс України [2, ч. 1 ст. 69] установлює, що зарахування такої плати має відбуватися до загального фонду місцевих бюджетів, за місцем розташування земельної ділянки. Слушним, однак, є зауваження Л. Бойко і Т. Шульги, що положення чинного законодавства все ж таки не визначають прозорого алгоритму надходження й використання коштів від плати за землю [1, с. 171; 13].

Нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення в Харківській області, грн/га*

Назва району	Категорія землі	Сільськогосподарські угіддя		
		Станом на 01 січня		
		1995	2010	2012
Балаклійський		3604,3	11533,8	20253,3
Барвінківський		3125,0	10000,0	17560,0
Близнюківський		3258,0	10425,6	18307,4
Богодухівський		4191,9	13414,1	23555,1
Борівський		2718,4	8698,9	15275,2
Валківський		4000,7	12802,2	22480,7
Великобурлуцький		3306,7	10581,4	18581,0
Вовчанський		3324,4	10638,1	18680,5
Дворічанський		2803,4	8970,9	15752,9
Дергачівський		2838,5	9083,2	15950,1
Зачепилівський		3568,4	11418,9	20051,6
Зміївський		2928,6	9371,5	16456,4
Золочівський		3701,4	11844,5	20798,9
Ізюмський		3361,9	10758,1	18891,2
Кегичівський		3875,4	12401,3	21776,6
Коломацький		3823,4	12234,9	21484,4
Красноградський		3690,6	11809,9	20738,2
Краснокутський		4342,0	13894,4	24398,6
Куп'янський		2965,2	9488,6	16662,1
Лозівський		3718,8	11900,2	20896,7
Нововодолазький		3362,9	10761,3	18896,8
Первомайський		3771,3	12068,2	21191,7
Печенізький		3404,5	10894,4	19130,6
Сахновщинський		3575,5	11441,6	20091,4
Харківський		3806,4	12180,5	21388,9
Чугуївський		3655,1	11696,3	20538,7
Шевченківський		3359,1	10749,1	18875,5
Нормативна грошова оцінка земель у середньому по Харківській області		3472,9	11113,3	19514,9

*Джерело: [5; 6; 12].

Отже, економічне регулювання вітчизняних ЗОВ має як позитивні, так і негативні моменти. З одного боку, наявний розмір орендної плати порівняно з 1995 р. збільшився в декілька разів, проте, з іншого – реальна усереднена плата складає близько 500 грн за гектар (при середній нормативній грошовій оцінці 1 гектара угідь у 19514,9 грн). Розв'язати ж це питання можна, якщо законодавчо закріпити, що орендна плата має визначатися в розмірі від 3 до 7 % від НГОЗ. Крім того, в Україні наявна чисельна група орендарів, які або завищують ціни за послуги/на продукцію низької якості, що надаються орендодавцю замість грошової винагороди (орендної плати), або взагалі неспроможні сплачувати необхідні платежі за користування землею. Наслідком цього є зростання цін на сільгосппродукцію, яку вирощують орендарі, а також зменшення кількості надходжень до бюджетів і втрата основного джерела коштів для збереження, відтворення та раціонального використання земель. Звісно, можна наполягати на тому, що встановлення розміру орендної плати має договірний характер. Одразу, проте, зауважимо, що ставка податку на землю все ж таки є чітко визначеною у вітчизняному законодавстві. Виходів з такої ситуації два: 1) посилити вимоги, що висуваються до потенційних орендарів; 2) запровадити систему економічного стимулювання землеохоронних заходів, здатну розвиватися на основі пільгового режиму оподаткування й наданні кредитних пільг. Усе це вимагає внесення відповідних змін до вітчизняного законодавства – закріплення в спеціальному правовому документі, необхідність розробки якого давно назріла.

Література:

1. *Бойко Л. М.* Регулювання земельних відносин у сільському господарстві : монографія / Л. М. Бойко. – К. : ННЦ “ІАЕ”, 2011. – 316 с.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // ВВР України. – 2010. – № 50-51. – С. 572.
3. *Греков Л.* Економічне стимулювання раціонального використання земель / Л. Греков, А. Юрченко, А. Мірошніченко // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 34–38.
4. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – С. 27.
5. *Кошкалда І. В.* Земельні відносини в аграрному секторі економіки України : монографія / І. В. Кошкалда. – Х. : Гриф, 2012. – 349 с.
6. Нормативна грошова оцінка земель у 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sts.gov.ua/nove-pro-podatki—novini-/84984.html>.
7. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // ВВР України. – 2011. – № 13-170. – С. 112.
8. Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України на оплату робіт з докорінного поліпшення земель : наказ Міністерства аграрної політики України і Міністерства фінансів України від 27.02.2002 р. № 58/136

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0411-02>.

9. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – С. 349.

10. Про порядок використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з проведення земельної реформи, збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2007 р. № 391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/391-2007-п>.

11. Регулювання земельних відносин у сучасному місті : монографія / Ю. Ф. Дехтяренко [та ін.] ; ред. В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2009. – 156 с.

12. Тижневий звіт діяльності Голови Державного агентства земельних ресурсів України С. Тимченка: 18-23 березня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=151003&cat_id=20657.

13. *Шульга Т.* Орендна плата за землю як джерело бюджетних доходів, пов'язаних із природокористуванням [Електронний ресурс] / Т. Шульга // Юридичний радник. – 2008. – № 6 (26). – Режим доступу : <http://www.yuradnik.com.ua/stride/ur/index.php?m=authors&aut=738&art=688>.

Надійшла до редколегії 03.03.2013 р.