

ЗЕМЕЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И РЕНТНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ

LAND ADMINISTRATION DECENTRALIZATION: INSTITUTIONAL AND RENTAL PREREQUISITES



*Василий ГОЛЯН,
доктор экономических наук,
главный редактор журнала «Економіст»*

*Vasyl' GOLYAN,
Doctor of Economics,
Chief editor for "Ekonomist" journal*

Исходной институциональной предпосылкой создания современного европейского механизма управления земельными ресурсами является отмена различных ограничений, касающихся купли-продажи земельных активов и предоставления в долгосрочное пользование отдельных категорий земель. Весомой составляющей реформирования системы управления земельными ресурсами является ее децентрализация с целью существенного расширения пространственных и ресурсных пределов социально-экономического развития территориальных громад базового уровня.

При этом определенным институциональным и административным барьером поступательной имплементации европейских принципов управления земельными ресурсами стала изменчивость национального законодательства относительно субъектной базы управления и регулирования землепользования. Пример этого – передача полномочий распоряжения землями государственной собственности за пределами населенных пунктов управлениям Государственной службы Украины по вопросам геодезии, картографии и кадастра.

Такая ситуация законсервировала состояние турбулентности в системе вовлечения земельных активов в хозяйственный оборот и негативно повлияла на инвестиционную привлекательность отдельных территорий. (Голян В.А., Третяк Н.А. **Фінансування відтворення й охорони земельних ресурсів: пріоритети**

та інституціональні передумови. Фінанси України. 2016. № 12. С. 77–91.)

В связи с углублением децентрализации и реформы местного самоуправления весомой предпосылкой развития поселенческой сети является формирование самодостаточных в хозяйственном и финансовом отношении территориальных громад, которые в классическом понимании должны выражать потребности и интересы местного населения. Механическое объединение территориальных громад не обеспечит даже в среднесрочной перспективе новое качество их развития без предоставления им дополнительного территориального ресурса. Таким дополнительным ресурсом станут сельскохозяйственные земли государственной собственности за пределами населенных пунктов.

Многочисленная пролонгация моратория на свободный оборот сельскохозяйственных земель (2001-2018 годы) создала необходимые временные рамки для формирования благоприятной и соответствующей лучшим зарубежным практикам институциональной основы купли-продажи крупнейшего богатства украинского народа. Но представительные органы власти и вертикаль государственного управления этим не воспользовались, и функционирование рынка земель сельскохозяйственного назначения в нынешних условиях не представляется возможным, исходя из вероятных негативных социальных, экологических и экономических последствий земельного передела.

Основным аргументом оппонентов запуска рынка земель сельскохозяйственного назначе-

ния был и остается печальный опыт предыдущих лет в части приватизации наиболее ликвидных государственных активов. В подавляющем большинстве случаев пагубная практика приватизационных процессов не сформировала эффективного собственника, а привела к неэквивалентному распределению национального богатства и отчуждению широких масс населения от основных средств производства в структурообразующих отраслях национального хозяйства. Это существенно углубило разрыв между богатыми и бедными и нивелировало благоприятные стартовые возможности для социально-экономического подъема.

Поэтому задачей номер один в современных условиях является недопущение спекулятивного перераспределения сельскохозяйственных земель по сценарию приватизационных процессов 90-х годов прошлого века. Наибольшие риски в случае запуска рынка земель сельскохозяйственного назначения в нынешних условиях связаны с тем, что владелец земельного пая (мелкий землевладелец) должен будет противостоять агрохолдингам, запрограммированным на максимизацию собственного банка сельскохозяйственных земель путем скупки паев и в первую очередь, тех, которые они арендуют.

В связи с отсутствием в Украине полноценного института сельскохозяйственного консультирования, обеспечивающего своевременное информирование крестьян о положениях действующего законодательства в части владения, пользования и распоряжения сельскохозяйственными землями, мелкие землевладельцы окажутся в заведомо проигрышном положении по сравнению с агрохолдинговыми компаниями. Последние как раз имеют для этого все необходимые финансовые и организационные возможности для поглощения наиболее плодородных сельскохозяйственных угодий. Фактически уже сформировались предпосылки обезземеления крестьян в случае запуска рынка сельскохозяйственных земель из-за низкой платежеспособности и вообще неудовлетворительного уровня доходов сельских домохозяйств в связи с отсутствием надлежащей государственной поддержки субъектов малого и среднего аграрного бизнеса.

Также массовое распространение получили прецеденты покупки крупными аграрными формированиями прав аренды на сельскохозяйственные угодья, чтобы в случае институционализации рынка сельскохозяйственных угодий иметь первоочередное право выкупа арендуемых земель. Учитывая мощное лобби в законодательном и высшем исполнительном органе власти, они постараются при первой возможности оформить свое право владения землями сельскохозяйственного назначения, находящимися и в государ-

ственной собственности. Таких земель в Украине около 10 млн га.

Именно привлечение этих земель в хозяйственный оборот в интересах местного населения при соблюдении традиционной для соответствующей природно-климатической зоны специализации является важным фактором расширенного воспроизводства потенциала сельского развития и диверсификации сельской экономики.

В конце января текущего года премьер-министр Украины Владимир Гройсман заявил о том, что объединенные территориальные громады (ОТГ) получают в коммунальную собственность земли за пределами населенных пунктов. Как уточнили его подчиненные из профильных министерств и ведомств, речь идет о сельскохозяйственных землях государственной собственности. Кабинет Министров Украины выдал соответствующее распоряжение, предусматривающее передачу земельных участков сельскохозяйственного назначения государственной собственности в коммунальную собственность ОТГ.

К сожалению, все законопроекты, создающие институциональную подоплеку для реализации задекларированных приоритетов земельной децентрализации, в том числе и президентский, украинский парламент благополучно провалил, чем заставил усомниться в искренности украинских властей относительно передачи дополнительных земельных активов в собственность территориальных громад. А отдельные представители экспертной среды рассматривают такие действия правительства и парламента как очередной выхлоп популизма с целью завоевания дополнительных электоральных симпатий. **(Голян В. Земельная децентрализация как институциональный барьер земельному переделу. Зеркало недели. 2018. №11(357). С. 1, 6).**

Похоже, власть решила перехватить инициативу у политических сил, как правило, оппозиционных, которые уже давно говорят о том, что территориальные громады должны получить дополнительный ресурс для социально-экономического развития. Поэтому неудивительно, что возникают вопросы о том, действительно ли это ответ власти на те вызовы, которые ставит децентрализация, или это подготовка к президентским и парламентским выборам?

Если это ответ на вызовы политической конъюнктуры, то передача земель за пределами населенных пунктов в собственность ОТГ направлена на то, чтобы выбить почву под ногами оппозиции, не дав дополнительных аргументов для убеждения электората в оторванности власти от реалий развития громад базового уровня.

В целом земельные ресурсы являются важным фактором укрепления финансовой самостоятельности территориальных громад, особен-

но в условиях углубления децентрализации и реформы местного самоуправления. Объединение территориальных громад создает благоприятные предпосылки для роста доходов местных бюджетов путем усовершенствования администрирования платы за землю, укрупнения коммунальных земельных массивов и их рационального использования путем предоставления в пользование субъектам предпринимательской деятельности.

Длительное время для органов местного самоуправления, особенно областных центров и городов областного подчинения, а также населенных пунктов, находящихся вблизи ареалов осуществления рекреационной деятельности, продажа земель в пределах населенных пунктов была весомым фактором наполнения местных бюджетов. Особенно в период подъема экономики (2000-2008 годы), когда деловая активность требовала расширения территориального базиса ведения производственного и коммерческого бизнеса, что приводило к повышенному спросу на земли населенных пунктов. Предприниматели пытались правдами и неправдами завладеть земельными участками, чтобы сформировать основу для расширенного воспроизводства собственного бизнеса.

Другое дело, что осуществление самой сделки купли-продажи не всегда вписывалось в классические рыночные лекала, вследствие чего бюджеты территориальных громад недополучали значительный объем поступлений. «Дельта», образовавшаяся между реальной и номинальной ценой земли, оседала в карманах чиновников, которые имели монополию на принятие решений об отчуждении коммунальных земельных активов. Это прежде всего касается мэров городов, лидеров крупнейших фракций в органах местного самоуправления, руководителей земельных комиссий.

Но сегодня для всех стало очевидным то, что резервы наполнения местных бюджетов за счет продажи земель в пределах населенных пунктов уже практически исчерпаны. Свидетельством этого является динамика поступлений средств в местные бюджеты от продажи земли. Если в 2007 году они составляли 2,85 млрд грн, в 2010 – 1,36 млрд грн, в 2014 – 0,74 млрд грн, то в 2017 – 1,27 млрд грн. Динамика поступлений средств от продажи земли в местные бюджеты в 2007-2017 годах свидетельствует о том, что наиболее ликвидные земли были проданы еще до 2009 года (рис. 1).

Обвал рынка земель несельскохозяйственного назначения в 2009 году произошел не только из-за глобального финансового кризиса, который срикошетил по Украине, но и потому, что продавались в большинстве своем земли уже

не так интересующие бизнес и граждан, как в предыдущие периоды, потому и поступления от продажи на порядок снизились.

В 2017 году поступления средств от продажи земли в местные бюджеты по сравнению с 2007 годом уменьшились на 1,58 млрд грн. Еще больше подтверждает укрепление тенденции уменьшения поступлений средств от продажи земли их динамика в сопоставимых ценах. Реальные поступления средств от продажи земель в местные бюджеты в 2017 году по сравнению с 2007 уменьшились более чем в 11 раз.

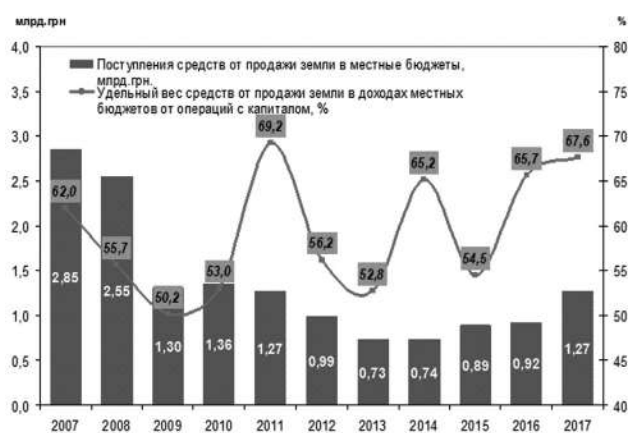


Рис. 1. Поступления средств от продажи земли и их удельный вес в доходах местных бюджетов от операций с капиталом*

* Расчеты *European Analytical Centre* по данным Министерства финансов Украины и Государственной казначейской службы Украины.

Рост объемов поступлений средств от продажи земли в местные бюджеты в 2017 году по сравнению с периодом 2013-2016 годов связан с положительным влиянием укрупнения территориальных громад на деловой климат, что и вызвало активизацию процессов покупки земли в населенных пунктах. В 2007 году удельный вес поступлений средств от продажи земли в доходах местных бюджетов от операций с капиталом составил 62,0%, в 2015 – 54,5%, в 2017 – 67,6%.

То есть, несмотря на уменьшение поступлений от продажи земли в последние годы по сравнению с 2007-2008, удельный вес этих поступлений в структуре доходов местных бюджетов от операций с капиталом даже возрос. Из этого следует, что уменьшение объемов поступлений средств от продажи земли влечет за собой и уменьшение в целом доходов от операций с капиталом.

Плата за землю (земельный налог и арендная плата за землю) была и будет одной из основных составляющих налоговых поступлений в местные бюджеты. В 2007 году удельный вес платы за землю в структуре налоговых поступлений в

местные бюджеты составил 8,7%, в 2015 – 15,1%, а в 2017 – 13,1% (рис. 2).

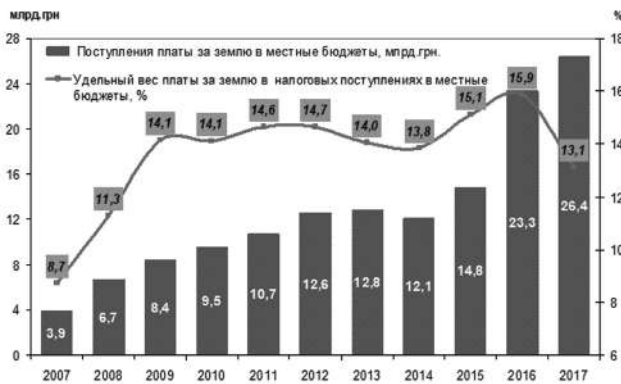


Рис. 2. Поступления платы за землю и их удельный вес в налоговых поступлениях в местные бюджеты*

* Расчеты *European Analytical Centre* по данным Министерства финансов Украины и Государственной казначейской службы Украины.

В частности, в 2017 году поступления земельного налога в местные бюджеты по сравнению с 2007 увеличились в 5,6 раза, арендной платы за землю – в 7,6 раза. Это связано с тем, что за анализируемый период неоднократно проводилась индексация нормативной денежной оценки соответствующих категорий земель, а также повышалась ставка арендной платы, что и привело к номинальному росту поступлений земельного налога и арендной платы в местные бюджеты в разы.

Значительный рост поступлений платы за землю в местные бюджеты в 2016 и 2017 годах связан с тем, что с прекращением действия Закона Украины «О плате за землю», что урезало перечень льгот, и ликвидацией фиксированного сельскохозяйственного налога расширилась база взыскания земельных платежей. Также свою положительную роль сыграло отнесение платы за землю в категорию «местные налоги», что определенным образом повлияло на результативность администрирования земельного налога и арендной платы за землю.

Поступления местных налогов в местные бюджеты в 2007-2017 годах в целом существенно увеличились. Если в 2007 они составляли 2,5 млрд грн, в 2010 – 2,8 млрд грн, в 2013 – 7,3 млрд грн, то в 2017 – 52,6 млрд грн. Стремительный рост поступлений местных налогов в 2017 по сравнению с предыдущими годами обеспечивался как раз за счет того, что плата за землю стала составной частью налога на имущество, который был отнесен к категории местных налогов. Но при этом резко уменьшились объемы поступлений рентной платы за природные ресурсы, что в результате не обеспечило реального увеличения доходов местных бюджетов в целом.

Нынешний суженный институциональный «люфт» пользования и распоряжения коммунальными землями и землями в целом в пределах и за пределами населенных пунктов обеспечил в 2017 году 12% удельный вес земельной ренты (плата за землю плюс поступления средств от продажи земли) в структуре общих доходов местных бюджетов без учета межбюджетных трансфертов (рис. 3).

При условии формирования необходимых институциональных предпосылок для передачи земельных участков сельскохозяйственного назначения государственной собственности в коммунальную собственность территориальных громад увеличиваются потенциальные возможности местного самоуправления в части получения дополнительных доходов местных бюджетов вследствие усовершенствования администрирования арендной платы за землю и земельного налога. Также расширяются возможности эффективного использования земельных участков путем их предоставления в пользование субъектам аграрного предпринимательства на конкурсной основе. Полученные в коммунальную собственность земли сельскохозяйственного назначения за пределами населенных пунктов не могут быть проданы, поскольку попадают под действие моратория.

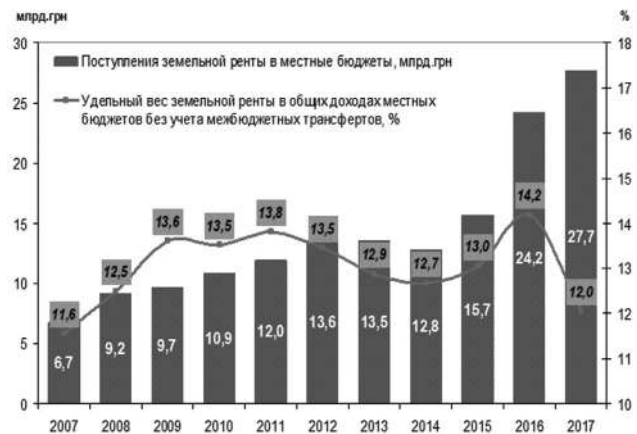


Рис. 3. Поступления земельной ренты и их удельный вес в общих доходах местных бюджетов без учета межбюджетных трансфертов*

* Расчеты *European Analytical Centre* по данным Министерства финансов Украины и Государственной казначейской службы Украины.

Фактически объединенным территориальным громадам на первом этапе должны передать 760 тыс. га сельскохозяйственных земель государственной собственности за пределами населенных пунктов. Это те земли, которые уже прошли инвентаризацию. Большая часть земель еще не готова к передаче в коммунальную собственность вследствие отсутствия необходимого землеустроительного обеспечения. (Голян В. Земельная децентрализа-

ция как институциональный барьер земельному переделу. Зеркало недели. 2018. №11(357). С. 1, 6).

Представители центрального органа исполнительной власти, ответственного за осуществление земельной реформы, обещают годовую инвентаризацию сельскохозяйственных земель государственной собственности, что может в итоге растянуть процесс передачи названных земельных активов территориальным громадам на неопределенный срок. Это также может создать дополнительные люфты для злоупотреблений и экстраполяции теневых схем продажи земель сельскохозяйственного назначения на перераспределение земель сельскохозяйственного назначения государственной собственности за пределами населенных пунктов.

Начало процесса передачи земель сельскохозяйственного назначения государственной собственности за пределами населенных пунктов в собственность территориальных громад будет фактически первой ласточкой в части расширения налоговой базы наполнения бюджетов громад базового уровня. Речь идет об объединенных территориальных громадах.

Но в контексте евроинтеграционных устремлений Украины вызывает беспокойство такая провозглашенная представителями правительства дискриминационная норма, как передача земель за пределами населенных пунктов только ОТГ. В Украине есть много громад, представители которых выступают категорически против объединения с другими громадами, как правило, теми, которые не отличаются высоким уровнем фискальной самодостаточности. Вот тут отклоненный законопроект №4355, предполагающий передачу земель всем без исключения громадам, как раз и устраняет указанную дискриминационную норму и поэтому целесообразной является его «реанимация».

Передача сельскохозяйственных земель государственной собственности за пределами населенных пунктов в собственность территориальных громад должна ликвидировать распространенный синдром бесхозности на отдельные площади таких земель, а также способствовать более эффективному использованию этих земель путем предоставления в аренду субъектам предпринимательской деятельности.

Для территориальных громад получение в коммунальную собственность земель государственной собственности за пределами населенных пунктов значительно расширит пространственный базис для активизации деловой активности.

Во-первых, громады получают дополнительные и очень ликвидные активы как ввиду доминирования тренда урбанизации, так и учитывая поступательное развитие аграрного сектора, который не без основания стали называть локомотивом развития экономики. Во-вторых, расширятся воз-

можности для передачи в аренду предпринимательским структурам коммунальных земель на условиях платности и срочности, что также будет сопровождаться ростом поступлений арендных и концессионных платежей в местные бюджеты.

Особенно важной является передача земельных участков сельскохозяйственного назначения государственной собственности в коммунальную собственность сельских территориальных громад, поскольку имеет место определенный институциональный разрыв: значительными темпами растут поступления налогов и сборов в бюджеты крупных городов, в первую очередь областных центров, а реального увеличения поступлений в бюджеты сельских территориальных громад не происходит. Фактически усиливается разрыв между уровнем жизни и уровнем доходов городских и сельских жителей, что формирует значительный потенциал нового витка социальной напряженности и дальнейшего упадка украинского села.

Несколько фаз реформирования межбюджетных отношений обрекли сельские бюджеты на хроническую зависимость от бюджетов высшего уровня, поскольку принципиально так и не была расширена база их наполнения. Хотя при этом имеют место значительные резервы для того, чтобы на порядок увеличить доходы бюджетов сельских территориальных громад.

Несмотря на то, что земельные ресурсы являются основным фактором подъема отечественного аграрного сектора, надлежащего эффекта сельские бюджеты не получили. Ярким примером является динамика валовой добавленной стоимости, создаваемой в сельском хозяйстве, и динамика доходов сельских бюджетов в 1999-2016 годах (рис. 4).

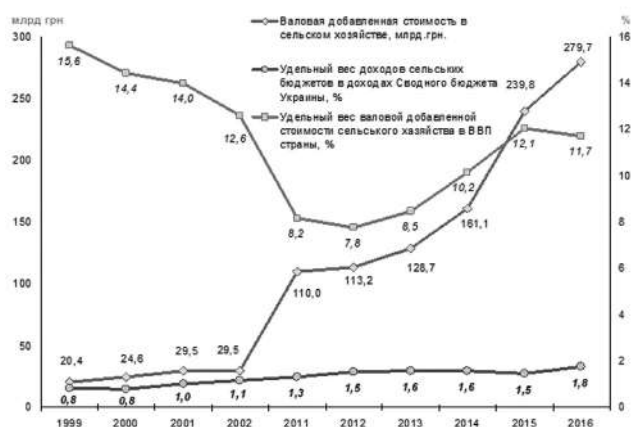


Рис. 4. Валовая добавленная стоимость в сельском хозяйстве и удельный вес доходов сельских бюджетов в доходах Сводного бюджета Украины*

* Расчеты *European Analytical Centre* по данным Министерства финансов Украины и Государственной казначейской службы Украины.

Удельный вес валовой добавленной стоимости сельского хозяйства в ВВП страны в 1999 году составил 15,6%, в 2002 – 12,6%, в 2016 – 11,7%. В 2016 по сравнению с 1999 и с 2011 годами произошло увеличение валовой добавленной стоимости в сельском хозяйстве в разы. Зато удельный вес доходов сельских бюджетов в доходах Сводного бюджета Украины колебался в пределах 0,8-1,8%.

Это связано с тем, что за многие годы реляций представителей власти о наличии «уникальной» модели реформирования аграрного сектора Украины как базового звена сельского развития так и не была реально расширена налоговая база наполнения сельских бюджетов, хотя потенциально для этого было много возможностей. Свою деструктивную роль сыграла и чрезмерная концентрация сельскохозяйственного производства на основе вертикальной интеграции и экспортная ориентация растениеводства.

Консервация дефицита налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты, в первую очередь бюджеты сельских территориальных громад, находится в прямой зависимости от медленных темпов формирования институциональной подоплеки передачи земель за пределами населенных пунктов в коммунальную собственность.

В случае форсирования передачи земель сельскохозяйственного назначения государственной собственности, находящихся за пределами населенных пунктов, в коммунальную собственность территориальных громад возможности для наполнения местных бюджетов возрастают на порядок. Это будет достигнуто как вследствие роста заинтересованности местных властей в упорядочении администрирования земельного налога и арендной платы за землю, так и вследствие увеличения объемов продажи прав на аренду земли.

Поскольку переход сельскохозяйственных земель государственной собственности за пределами населенных пунктов в коммунальную собственность территориальных громад не идет вразрез с действием моратория на свободный оборот данной категории земель, то это не создает рисков относительно их поглощения путем осуществления спекулятивных операций и выступает альтернативой клановому земельному переделу.

Таким образом, передача этих земель во владение, пользование и распоряжение терри-

ториальным громадам укрепит коммунальный сектор системы земельных отношений и сформирует коллективного собственника, который через представительные органы местного самоуправления сможет вовремя предупреждать попытки акул аграрного бизнеса на неэквивалентной основе присваивать земельную ренту и прецеденты отчуждения местных жителей от непосредственного владения сельскохозяйственными землями. **(Голян В. Земельная децентрализация как институциональный барьер земельному переделу. Зеркало недели. 2018. №11(357). С. 1, 6).**

Основной институциональной ловушкой формирования современного механизма децентрализованного управления земельными ресурсами является асимметричность информации для отдельных категорий землевладельцев и землепользователей о формах и методах перераспределения земельных активов разной степени ликвидности. Такая ситуация углубляет диспропорции между предложением и спросом на землю, делает невозможным адекватное перераспределение различных видов земельной ренты, деформирует целостность земельных массивов и углубляет чрезмерную парцелляцию земель. Асимметричность информации подрывает конкурентные принципы при осуществлении торгов, что, в конце концов, приводит к возникновению спекулятивной земельной ренты вследствие искажения классических атрибутов перераспределения земельных активов.

Квинтэссенцией распространения рецидива асимметричности информации на земельном рынке стало проявление отечественного феномена «арендной кабалы» для большинства владельцев земельных паев. В этом случае асимметричность информации приобрела признаки информационного вакуума для мелких землевладельцев, что помешало последним капитализировать принадлежащий им актив с помощью соответствующих форм перераспределения и механизмов присвоения земельной ренты.

Поэтому реальная земельная децентрализация призвана прежде всего преодолеть асимметричность информации в части институционализации форм распределения земельных активов для отдельных категорий землевладельцев и землепользователей и сформировать надлежащую правовую основу для запуска полноценного земельного рынка.