

ПЛАТНІСТЬ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ОЦІНКИ ЗЕМЕЛЬ

І.О. Новаковська,

*кандидат
економічних наук*

В.П. Филька

В.І. Шведа

*Національний
авіаційний університет*

Мета. Дослідити процеси формування і розвитку інституту плати за землю та 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 Україні була запроваджена в процесі здійснення земельної реформи, що розпочалася 15 березня 1991 р. Реформа зумовила необхідність чіткої організації взаємовідносин між землекористувачем і власником землі, пов'язаних з введенням земельних ділянок у ринковий обіг не лише як засобу виробництва, а й як просторового, територіального бази-су для його розміщення і розвитку та розселення населення. Визначення реальної, справедливої ціни на землю становить найбільшу практичну складність, оскільки, крім важливого значення для регулювання економічних відносин в країні, ціна на землю є і надзвичайно важливим чинником при здійсненні цивільно-правових угод, пов'язаних із землекористуванням.

Платність землекористування була запроваджена у 1992 р. 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 р. 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 [2].

Зазначений закон передбачав, що кошти від плати за землю мають 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 та продуктивності земель лісового фонду; надання пільгових кредитів, часткового погашення позичок і компенсації втрат доходів власників землі та землекористувачів внаслідок тимчасової консервації земель, порушених не з їхньої вини; проведення земельної реформи, а також для земельно-господарського устрою, розробки містобудівної документації та розвитку інфраструктури населених пунктів.

Для централізованого виконання перелічених заходів і робіт 30% коштів від земельного податку, що надходили на рахунки місцевих бюджетів, мали централізуватися на спеціальному бюджетному рахунку Держкомзему України, 10% — на спеціальних бюджетних рахунках Автономної Республіки Крим та областей. Кошти, що централізуються, спрямовуються на розробку та використання державних програм раціонального

Динаміка здійснення заходів з охорони земель [11]

Захід	Рік				
	1995	2000	2005	2010	2013
Будівництво протиерозійних гідротехнічних споруд, км:					
вали, вали-канави	135,2	9,3	3,6	4,1	0,0
вали-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 (накопичувачі 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

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 чинність статей Закону «Про плату за землю» щодо призначення плати (ст. 3) та щодо централізації коштів від земельного податку (ст. 21) було зупинено на 2001 р. Пізніше ст. 21 виключено із Закону взагалі (від 25.03.2005 р.), а ст. 3 та 22 (напрями використання централізованих коштів) — виключено згідно із законом від 3.06.2008 р. З наданням чинності Податковому кодексу (з 1.01.2011 р.) Закон «Про плату за землю» втратив чинність [13]. Відтоді в чинному законодавстві немає правових норм щодо особливостей використання коштів від плати за землю. Ця плата стала звичайною сплатою податків до бюджету і жодним чином тепер не впливає на внесок та відповідальність держави за раціональне використання й охорону земель. Особливістю цієї проблеми є й те, що держава зобов'язана опікуватись усім земельним фондом країни. Однак 47,8% земель нині є державною власністю, на охорону та забезпечення ефективного

використання якої мають спрямовуватися кошти державного бюджету.

Конституцією України (ст. 14) визначено, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Прикро, що в 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 значною мірою гальмувала процеси деградації ґрунтового покриву.

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

Нині триває стійка тенденція до погіршення якісного стану ґрунтів, упродовж останніх 25 років уміст гумусу в ґрунтах зменшився на 0,22 відсоткового пункту і становить 3,14%.

Значні площі земель (13 млн га сільськогосподарських угідь), з яких майже 11 млн га — орних, зазнають впливу водної ерозії, а понад 50% усіх орних земель є дефляційно небезпечними.

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

Враховуючи, що до бюджету від плати за землю щороку надходить близько 13 млрд грн, слід було б сформувати 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 [6], у травні 1997р. — Методику грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім населених пунктів) [7], а в жовтні 2002 р. — Методику експертної грошової оцінки земельних ділянок [8].

Зазначена грошова оцінка земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення була названа нормативною, на відміну від експертної грошової оцінки земельних ділянок, яка використовується за здійснення 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 за розробки 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 [12].

Нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення була проведена у країні лише один раз — у липні 1995 р., тоді як, за законом, впродовж 20 років, що минули, ми мали тричі (через 5–7 років) поновлювати оцінку.

Оцінку земель міст, селищ і сіл у 2013 р. завершено. Однак землі 1288-ми населених пунктів потребують оновлення нормативної грошової оцінки земель. Що стосується земель несільськогосподарського призначення, що містяться за межами населених пунктів, то їх нормативна грошова оцінка поки що не закінчена.

Сутність нормативної грошової оцінки земель полягає в тому, щоб за визначення рентного доходу від використання землі

застосовувати не реальну, а середню нормальну, тобто нормативну (еталонну) величину врожаю та рівня виробничих витрат для земель конкретних агровиробничих груп та природно-сільськогосподарських районів країни, що не передбачалося чинною Методикою. Зручність розміщення земельної ділянки та рівень її облаштування є базою для оцінки земель населених пунктів, а рентний дохід завдяки облаштуванню ділянки або середньорічний економічний ефект від використання ділянок відповідного функціонального призначення — для інших земель несільськогосподарського призначення. Саме тому Законом України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. передбачено, що нормативна грошова оцінка — це капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, що визначений за встановленими і затвердженими нормативами [3].

Показники середньорічного рентного доходу встановлено для земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони по кожній із областей. Для земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення встановлено значення нормативного середньорічного ефекту від їх використання, а також коефіцієнти, що враховують їх цінність у межах кожної з областей, узбережжя морів, гірських та передгірських частин території. 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 [1]. Лише для категорії земель сільськогосподарського призначення показники нормативного рентного доходу у розрізі адміністративно-територіальних одиниць природно-сільськогосподарських районів та агровиробничих груп ґрунтів досі не встановлено і не затверджено.

В оприлюдненому в червні 2015 р. проєкті 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) [9].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 р. № 1185, з 1 січня 2012 р. запроваджено коефіцієнт 1,756

до грошової оцінки орних земель [14]. Причому співвідношення, що мало місце впродовж 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 га оцінка багаторічних насаджень, сіножатей і пасовищ порівняно з ріллею у грошовому вимірі зменшилася. Співвідношення між рівнями оцінки порівняно з орними землями (1,0) зменшилося: багаторічних насаджень з 3,73 до 2,12, сіножатей — з 0,49 до 0,28, пасовищ — з 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 за видами угідь і природно-сільськогосподарськими районами, а також приймалися авторами Методики за обрахування рентного доходу за природно-сільськогосподарськими районами.

Враховуючи, що з 1 січня 2015 р. ставки земельного податку зросли у відсотках 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 з огляду на необґрунтоване зменшення оцінки перелічених угідь становитиме у 2015 р. понад 0,6 млрд грн.

Ученими 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 значно прийнятнішим [5].

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

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

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

Загалом же замість індексації заробітних плат, пенсій, інших виплат населенню з огляду на зростання в країні рівня інфляції держава щороку збільшує тягар плати за землю. Запроваджений принцип — що вищий рівень інфляції в країні, то вища оцінка землі — позбавлений будь-якої логіки і потребує негайного перегляду.

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

Оцінка земель, як зазначається в законі, має переглядатися й оновлюватися через 5–7 років, залишаючись незмінною впродовж 5- або 7-річного періоду. Якщо ж щороку одночасно зі зростанням інфляції зростатиме й вартість оцінки землі, то потреба в розробленні Методики нормативної грошової оцінки земель відпаде зовсім. Отже, процес земельного оподаткування в сучасних умовах потребує негайної зміни правового поля. Передусім потрібно внести зміни до Податкового кодексу України (ВВР, 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст. 112):

1) у підпункті 1 п. 271.1 ст. 271 — вилучити слова «з урахуванням коефіцієнта індексації, визначеного відповідно до порядку, встановленого цим розділом»;

2) ст. 289. Індексація нормативної грошової оцінки земель — вилучити.

Висновки

Індексація нормативної грошової оцінки земельних ділянок запроваджена у 2000 р. із застосуванням індексів споживчих цін на товари та послуги (індексів інфляції) не має зв'язку з величиною рентного доходу із земельних ділянок, за затвердженими нормативами якого визначається грошова оцінка конкретних земельних ділянок.

Застосування за період щорічної індексації оцінки земель (1996–2015 рр.) індексів інфляції як критеріїв для встановлення розміру нормативної грошової оцінки за кумулятивним коефіцієнтом 10,05 для орних

земель та 5,728 – для інших сільськогосподарських угідь та земель несільськогосподарського призначення призвело до необґрунтованого зростання відповідно оцінки у 10 та 5,7 рази та відповідного збільшення рівня плати за землю (земельного податку та орендної плати).

У зв'язку з тим, що оцінка земель устанавлюється лише за розміром капіталізованого рентного доходу, слід скасувати індексацію оцінки, застосовуючи індекси інфляції загалом по країні та внести відповідні зміни до Податкового кодексу України.

Бібліографія

1. Довідник із землеустрою; за ред. Л.Я. Новаковського. — 4-те вид., перероб. і доп. — К.: Аграр. наука, 2015. — С. 485–488.
2. Закон України «Про плату за землю»//Земельне законодавство України. — К.: Урожай, 2002, кн. 1. — С. 304.
3. Закон України «Про оцінку земель». — ВВР, 2004. — № 15, ст. 229.
4. Індекс інфляції (Україна) 2000–2015. [Електр. ресурс]. — режим доступу: index.minfin.com.ua
5. Матеріали до Круглого столу «Методичне забезпечення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» [Електр. ресурс]. — режим доступу: naas.gov.ua
6. 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.
7. Методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім населених пунктів). — Там само. — С. 93.
8. Методика експертної грошової оцінки земельних ділянок. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні: навч. посіб./Ю.Ф. Дехтяренко, М.Г. Лихогруд, Ю.М. Манцевич, Ю.М. Палеха. — К.: Профі, 2007. — С. 52
9. Методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення (проект) 23.06.2015 р. [Електр. ресурс]. — режим доступу: land.gov.ua
10. Мірошніченко А.М., Марусенко Р.І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України, 5-те видання, змінене і доповнене. — К.: Алерта, 2013. — 544 с.
11. Національна доповідь щодо завершення земельної реформи; за наук. ред. Л.Я. Новаковського. — К.: Аграр. наука, 2015. — С. 32.
12. Основи економіки землекористування/І.О. Новаковська. — К.: ВЦ «Просвіта», 2013. — С. 95–105.
13. Податковий кодекс України (ВВР, 2011, № 13–14, 15–16, № 17, ст. 112).
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 р. № 1185. [Електр. ресурс]. — режим доступу: zakon5.rada.gov.ua/go/1185–2011.

Надійшла 7.12.2015.