

УДК 338.43.1:336.22
© 2013**М.М. ТРЕЦОВ,**
кандидат економічних наукДніпропетровська державна
фінансова академія**ВПЛИВ ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ НА
ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ
НЕЗАЛЕЖНОСТІ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Досліджено теоретико-правові засади і практичні аспекти впливу плати за землю на формування дохідної частини місцевих бюджетів та розроблено заходи зі збільшення її надходжень у контексті податкової стратегії органів місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Соціально-економічний розвиток територіальних громад є найбільш пріоритетною функцією місцевого самоврядування, адже від рівня якості життя залежить рівень ефективності діяльності органів місцевої влади. Проте головною проблемою в забезпеченні громадян бюджетними послугами належної якості є наявність достатнього фінансового ресурсу.

Отже, однією з найпріоритетніших цілей бюджетної політики органів місцевого самоврядування має бути збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, а особливо доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та є ресурсом для здійснення видатків на виконання власних повноважень, найбільш важливим з яких є плата за землю.

Аналіз останніх досліджень. Сучасні проблеми теорії і практики податкової політики, зокрема адміністрування плати за землю, активно досліджуються вітчизняними науковцями [1–4]. Так, П. Саблук, А. Данкевич, С. Лекарь розглядали у своїх наукових доробках проблеми формування інститутів оренди земельних ділянок, шляхи вдосконалення оподаткування землі. В. Андрущенко, Л. Лисяк, І. Луніна присвятили свої роботи обґрунтуванню теоретико-правових положень справляння плати за землю. Т. Дулік дослідила теоретико-правові засади впливу плати за землю на формування земельних правовідносин у контексті Податкового кодексу.

Проте залишається актуальним питання комплексного аналізу методологічних засад та практичних аспектів впливу плати за зем-

лю на формування фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, що є одним з базових принципів місцевого самоврядування.

Метою статті є поглиблене дослідження теоретико-правових засад і практичних аспектів впливу плати за землю на формування дохідної частини місцевих бюджетів та розробка заходів щодо збільшення її надходжень в контексті розробки податкової стратегії органів місцевого самоврядування.

Викладення основного матеріалу. У всі часи земля розглядалася як головне джерело багатства, і тому вона найперша стала об'єктом оподаткування. Плата за землю стягувалася із заможних людей, які могли дозволити собі володіти землею, і її основною метою було наповнення казни.

Згідно зі статтею 206 Земельного кодексу України використання землі в Україні є платним, а об'єктами плати за землю є земельні ділянки. Плата за землю – це складова системи земельного оподаткування, загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності [5].

Плата за землю має універсальну, локальну природу та є потужним джерелом доходів місцевих бюджетів, оскільки вона дійсно є нерухомою – не в змозі переміститися і зайняти інше місце розташування у відповідь на податкове навантаження. Ось чому місцеві органи влади мають у своєму розпорядженні потужний фінансовий важіль для вирішення тактичних та стратегічних соціально-політичних завдань.

Як ресурсний податок, плата за землю на протиположний прибутковим податкам, зокрема іншому вагомому джерелу – податку на доходи фізичних осіб, має значні переваги як у фінансовому, так і в регуляторному аспектах. По-перше, завдяки візуалізованості землі фактично неможливо ухилитися від плати за неї. По-друге, земля як об'єкт оподаткування легко піддається чіткому обліку і, відповідно, реєстрації, що створює умови для точного визначення суми податкового зобов'язання на підставі достовірних даних про об'єкт, адже, крім грошової оцінки, земельні ділянки мають ще й фізичний вимір. По-третє, плата за землю повністю сплачується землевласниками та орендарями і не може бути перекладена на будь-якого іншого платника. По-четверте, за рахунок регулювання розміру плати за землю забезпечується стимулювання власників землі та землекористувачів до більш ефективного її використання, оскільки її платність змушує їх отримувати максимальний дохід від використання земельної ділянки, враховуючи той факт, що розмір плати за землю не залежить від рівня її прибутковості.

При цьому ставки плати за землю визначаються за стабільною кадастровою оцінкою землі. Отже, встановлюючи кадастрові диференційовані ставки залежно від якості й місцезнаходження ділянки, держава та органи місцевої влади можуть регулювати територіальне розміщення продуктивних сил та стимулювати розвиток пріоритетних галузей економіки [3].

До недоліків земельного оподаткування слід віднести певну обмеженість регуляторної функції через нееластичність надходжень, оскільки обсяг надходжень податку не залежить від доходів, які отримують платники. Це у свою чергу в умовах зростання загального обсягу доходів суб'єктів господарювання та громадян залишає бюджет без додаткових надходжень.

На сьогодні, попри позитивну динаміку зростання надходжень плати за землю до місцевих бюджетів, потенціал зазначеного податку використовується ще неповністю. На думку науковців, яку ми поділяємо, це є наслідком неадекватності оцінки землі, не-

доліків розподілу податкового навантаження і проблеми ідентифікації об'єктів оподаткування.

Залежно від права власності на землю в українському законодавстві виділяють два різні види плати за землю. Згідно з Податковим кодексом України власники землі та землекористувачі сплачують земельний податок, а за земельні ділянки, які надані в оренду, справляється орендна плата [5].

Зазначимо, що в більшості країн Європи та в США застосовується єдиний податок на нерухомість, яким обкладаються не лише будівлі і споруди, а і земля. Хоча є і деякі винятки з цього правила. Так, у ФРН зберігся земельний податок та податок, що сплачується при купівлі земельної ділянки.

На цьому тлі, на нашу думку, досить нелогічною виглядає українська практика віднесення орендної плати за землю до власне оподаткування землі, адже орендна плата за своєю суттю не є податком – це лише плата за можливість користування майном, яка має компенсувати орендодавцю витрати на утримання майна та надавати прибуток. У нашому випадку орендодавцем виступають або місцеві органи влади, або держава, а орендар одержує право користуватися земельними ділянками комунальної чи державної форми власності.

В Україні орендні відносини у сфері землекористування регулюються Цивільним кодексом та Законом України “Про оренду землі”. Згідно з цим законом орендна плата за землю не є податком. З метою усунення невідповідності вважаємо за необхідне внести зміни до Податкового кодексу України в частині виключення з нього регулювання відносин оренди землі та відповідно врегулювати плату за оренду землі виключно Законом України “Про оренду землі”.

Орендна плата за землю є одним з найважливіших показників, які визначають економічну ефективність використання землі. При цьому орендний механізм є ефективним мотиваційним чинником, який забезпечує стабільний прибуток орендодавцеві й спонукає орендаря до підвищення ефективності використання земель [1].

Якщо порівняти розмір орендної плати, навіть по сільськогосподарських угіддях, в

Україні з розміром у державах Європейського Союзу, то цей показник значно нижчий. В Україні орендна плата за землю в більшості випадків не перевищує 3 % грошової оцінки землі (приблизно 40 дол. США), тоді як у США вона становить 187, Франції – 230, Німеччині – 260 дол. США [2].

Стан наповнення дохідної частини місцевих бюджетів напряму залежить від якості адміністрування плати за землю, яке у свою чергу розглядається як суттєвий елемент адміністрування земельного фонду. Ось чому в різних країнах будь-які дослідження та заходи в цій галузі спрямовані на стратегічну перспективу.

У закордонній практиці превалює підхід, коли усі елементи адміністрування земельного фонду розглядаються як єдиний і нерозривний комплекс, включаючи процес розвитку ринку нерухомості, поєднаний з містобудівною і фінансовою політиками.

Адміністрування плати за землю розглядається в комплексі обмежувальних заходів, що спрямовані на збалансований розвиток земельної політики. Ефективність податкового адміністрування пов'язується з розвитком усієї системи землеволодіння, і перш за все, з реєстрацією прав власності. За таких підходів першочергового значення набуває необхідність легітимізації землі як повноцінного елемента майнового обігу. Тобто адміністрування плати за землю враховує цілі соціально-економічного розвитку регіонів. Для їх досягнення адміністрування не можна ототожнювати лише зі стягненням податку, тобто зі суто примусовими заходами, або, навпаки, доводити його до політико-законодавчих вимірів, – має бути виокремлений баланс цілей територіальної громади. Платники податку повинні усвідомлювати та навіть контролювати обсяги і напрями витрачання коштів плати за землю, при чому особливо важливу роль мають відігравати масово-роз'яснювальні і виховні заходи з платниками.

Водночас не слід забувати і про метод стимулювання, який, ми переконані, допоможе підвищити рівень надходження плати за землю, наприклад шляхом надання різноманітних пільг платникам податків. При цьо-

му критерії сумлінності платників податків мають бути закріплені на законодавчому рівні. Ця конструкція має надихати платників плати за землю на своєчасну і повну сплату податку. Подібна практика вже успішно застосовується при бюджетному відшкодуванні суб'єктам господарювання податку на додану вартість грошовими коштами.

На поточний момент необхідно виділити головні питання оподаткування землі: значний обсяг податкових пільг та занижені ставки плати за землю, визначені Податковим кодексом України; повільний процес розмежування земель державної й комунальної власності та їх інвентаризації; зволікання з проведенням грошової оцінки земель; довготривалість процесу оформлення земель в оренду та у власність; використання земельних ділянок з порушенням земельного законодавства і несплатою плати за землю; удосконалення процесу ведення Земельного кадастру.

Що стосується процесу розмежування земель, то, незважаючи на весь комплекс організаційних заходів та тривалий період їх реалізації, робота щодо розмежування земель державної і комунальної власності триває й досі.

З метою забезпечення податкового стимулювання продуктивного використання земель варто передбачити застосування до ставок податку підвищувального коефіцієнта при оподаткуванні сільськогосподарських угідь, які надані для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, у разі відсутності ведення такого виробництва суб'єктами господарювання понад три роки [4].

Особливого значення дана пропозиція набуває в разі невикористання земель за призначенням протягом кількох років, бо вони втрачають свої якісні характеристики. В економічно розвинених країнах землевласнику просто не вигідно відмовитися від використання землі, адже він все одно буде змушений сплачувати земельний податок. Проте в українських реаліях розмір податку не є достатнім, щоб виступати дієвим стимулом для примусу власника ефективно використовувати земельну ділянку.

Ефективне ведення Земельного кадастру має принципове значення для цілей єдиної узгодженої державної політики в галузі земельних та фінансових відносин, оскільки дані реєстру є не лише базою оподаткування, а й реєстром прав власності та користування землею.

Зазначимо, що модернізація Земельного кадастру має бути спрямована не стільки на удосконалення оподаткування землі, скіль-

ки на підтримку вільного функціонування земельних ринків, формування динамічних баз для оподаткування, опрацювання універсальних інструментів адміністрування земельного податку.

Таким чином, фіскальний статус земельного податку відображає в тому числі і правові відносини, що склалися в галузі відносин власності.

Висновки

Плата за землю є потужним джерелом доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та спрямовуються на виконання власних повноважень. Отже, якість адміністрування цього податку прямо впливає на фінансову незалежність бюджетів органів місцевого самоврядування. Проте залишаються невирішеними окремі питання адміністрування плати за землю, зокрема: значна питома вага податкових пільг, неадекватність рівня прибутковості суб'єктів господарювання

та ставок земельного податку і орендної плати за землю, занижена грошова оцінка земель або взагалі вона відсутня, довготривалість процесу оформлення оренди землі тощо.

Вирішення цих загальних питань є невід'ємною частиною бюджетної стратегії органів місцевої влади, яка має бути спрямована, з одного боку, на підвищення ефективності процесу наповнення доходної частини, а з іншого – на надання громадянам бюджетних послуг належної якості.

Бібліографія

1. Данкевич А.Є. Напрями вдосконалення орендних відносин у контексті розвитку агрохолдингів / А.Є. Данкевич // Землеустрій і кадастр. – 2011. – № 1. – С. 21–25.
2. Данкевич А.Є. Особливості розвитку земельних відносин в умовах концентрації землекористувань / А.Є. Данкевич // Землеустрій і кадастр. – 2011. – № 2. – С. 34–38.
3. Дулік Т.О. Регулятивний вплив плати за землю на формування земельних правовідно-

син в Україні / Т.О. Дулік, Т.Ю. Александрюк // Вісник ДДФА. – 2012. – № 1. – С. 116–120.

4. Лекарь С.І. Еволюція плати за землю в Україні та її фіскальна ефективність / С.І. Лекарь // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 58–64.

5. Податковий кодекс України від 28 червня 1996 р. № 254к/96ВР (із наступними змінами) // www.zakon.rada.gov.ua

Рецензент – доктор економічних наук, професор **І.І. Вініченко**