

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.332.37

В. А. Боклаг

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті розкрито основні елементи економіко-правового механізму державного регулювання земельних відносин та визначено напрями підвищення ефективності його функціонування.

Ключові слова: економіко-правовий механізм, державне регулювання земельних відносин, плата за землю, цільове використання коштів, орендна плата, податкові пільги, іпотечне кредитування.

I. Вступ

Поширення методів економічного регулювання земельних відносин відбулося у 60-ті рр. XX ст. До того часу функціонування цієї галузі соціально-економічних відносин координувалося за допомогою виключно адміністративно-правових методів. Однак використання лише прямих методів впливу на землекористувачів на основі відносин влади та підпорядкування виявилось неефективним, оскільки воно не привело до поліпшення стану земельних угідь. Заходи економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель спрямовані на підвищення зацікавленості власників земель і землекористувачів у збереженні та відтворенні родючості ґрунтів, захисті земельних ресурсів від негативних наслідків господарської діяльності.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити основні елементи економіко-правового механізму державного регулювання земельних відносин та визначити напрями підвищення ефективності його функціонування.

III. Результати

Дослідженню економіко-правового механізму регулювання земельних відносин приділяють увагу в своїх наукових пошуках такі науковці, як А. М. Мірошниченко, А. В. Мерзляк, О. Г. Мордвінов, Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль, А. М. Третяк, М. М. Полюх, Т. М. Ващук та ін. Однак чинна система економічних методів впливу та відповідне нормативне забезпечення їх використання не забезпечують ефективного землекористування, про що свідчать позитивна динаміка деградації сільськогосподарських земель, водна та вітрова ерозія земель, техногенне забруднення, підтоплення земель унаслідок порушень у проектуванні будівництва. Саме

тому пошуки напрямів удосконалення дії економіко-правового механізму регулювання землекористуванням в Україні є актуальними.

Нормативно-правові акти, що регулюють земельні відносини, можна класифікувати за багатьма критеріями: за колом врегульованих відносин; за сферою дії; за колом суб'єктів; за територією дії; за часом дії тощо. Найвищу юридичну силу в системі законодавства України мають закони України, зокрема, Конституція України. Джерелами земельного права також є низка указів Президента України нормативного характеру, постанови Верховної Ради України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади та акти органів місцевого самоврядування. Однак регламентування дії економічних важелів впливу на розвиток земельних відносин здійснюється лише декількома із зазначених нормативно-правових актів.

А. М. Третяк до основних елементів економічного механізму зараховує:

- 1) встановлення диференційованих платежів за землю;
- 2) економічне стимулювання раціонального землеволодіння та землекористування; застосування економічних санкцій за безгосподарське ставлення до землі, зниження родючості ґрунтів;
- 3) економічний захист від вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб;
- 4) інвестиційну й кредитно-фінансову політику держави [2].

Визначення сутності поняття “плата за землю” подано в Податковому кодексі України: це “загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності”. Земельний податок – це “обов'язковий платіж, що

справляється з власників земельних ділянок та земельних часток (паїв), а також постійних землекористувачів”. Орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності – це “обов’язковий платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою” [4].

Розмір земельного податку залежить від ставки земельного податку, яка встановлюється залежно від категорії земель з урахуванням коефіцієнтів індексації, визначених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік. База оподаткування залежить від того, чи проведена нормативно-грошова оцінка землі. Якщо нормативно-грошова оцінка землі проводилась, то базою оподаткування є нормативна грошова оцінка земельної ділянки з урахуванням коефіцієнта індексації. Якщо нормативно-грошова оцінка не проводилась – базою

оподаткування є площа земельних ділянок [4]. Орендна плата за користування земельною ділянкою встановлюється договором і може бути у грошовій, натуральній та відробітковій формах. У разі оренди земельних ділянок державної або комунальної форми власності орендна плата визначається виключно в грошовій формі [7].

Кошти у вигляді земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності надходять на спеціальні бюджетні рахунки місцевих бюджетів. Динаміка надходжень від плати за землю свідчить про щорічне їх зростання, що зумовлено щорічним зростанням відсотка земель, для яких визначена нормативна грошова оцінка. У 2013 р. надходження від плати за землю становили 12,8 млрд грн (рис. 1), при цьому річний план з надходжень податку виконано лише на 87,3%.

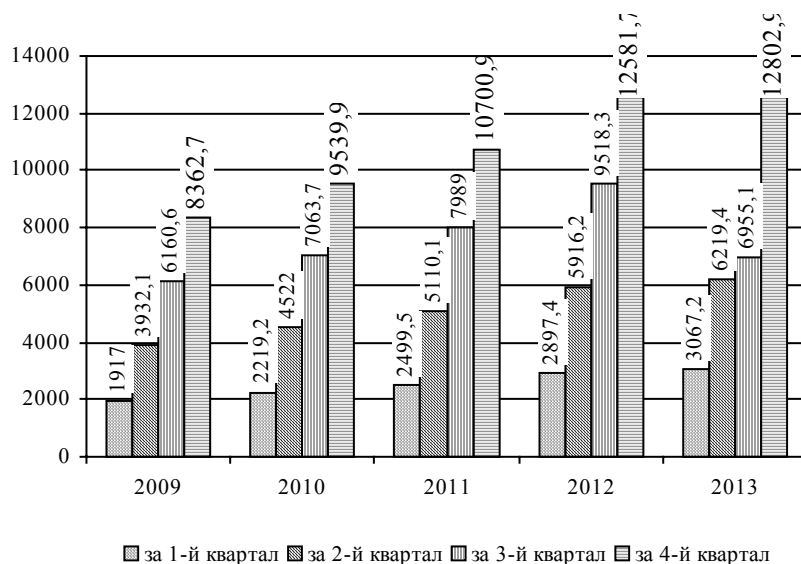


Рис. 1. Динаміка надходжень від сплати на землю до місцевих бюджетів, млн грн [5]

Відсутність позитивної динаміки зміни темпів приросту надходжень із цього джерела свідчить про необхідність перегляду підходів до визначення бази оподаткування земельним податком [6].

Відповідно до регіональних програм з використання та охорони земель, інших програм у сфері земельних відносин у 2013 р. профінансовано заходи у сфері земельних відносин загальною сумою 240,8 млн грн (близько 22,5% від запланованого за програмами), зокрема: з охорони земель – 60,3 млн грн (33,5% від запланованого); з інвентаризації земель – 94,9 млн грн (18% від запланованого); із встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень – близько 3 млн грн (3,6% від запланованого); інші заходи – 82,6 млн грн (30% від запланованого).

У 2012 р. відповідно до цих програм було профінансовано заходи загальною сумою 309,1 млн грн (з охорони земель – 83 млн грн;

з інвентаризації земель – близько 89,8 млн грн; інші заходи – 136,3 млн грн) [5]. Тобто податкові надходження значно перевищують обсяги фінансування заходів у сфері земельних відносин, а також спостерігається тенденція до погіршення фінансування в цій сфері. Брак коштів місцевих бюджетів на вирішення соціально-економічних проблем регіонів унеможливорює використання земельних платежів у повному обсязі в напрямі регулювання земельних відносин, здійснення землеустрою, охорони земель, економічного стимулювання раціонального використання земель.

За останні три роки динаміка кількості договорів оренди земельної частки є позитивною: у 2013 р. укладено 4767,5 тис. договорів, у 2012 р. – 4723,4 тис. договорів, у 2011 р. – 4641,8 тис. договорів [5]. Договір оренди є різновидом договорів майнового найму, відносини за якими регулюються главою 25 Цивільного кодексу України. Сутність,

форми орендної плати, порядок укладання договору про оренду землі, права й обов'язки орендодавців й орендарів регламентуються Законом України "Про оренду землі" [7].

У 2013 р. продовжилася тенденція до збільшення частки орендної плати за земельні ділянки з одночасним зменшенням земельного податку (рис. 2). Це пояснюється тим, що ставка земельного податку є фіксо-

ваною, а розмір орендної плати та умови її внесення встановлюються у відповідному договорі оренди та мають тенденцію до постійного зростання. Податковий кодекс встановлює лише мінімальний та максимальний граничні розміри орендної плати [4], при цьому поширене використання має максимальний її розмір.

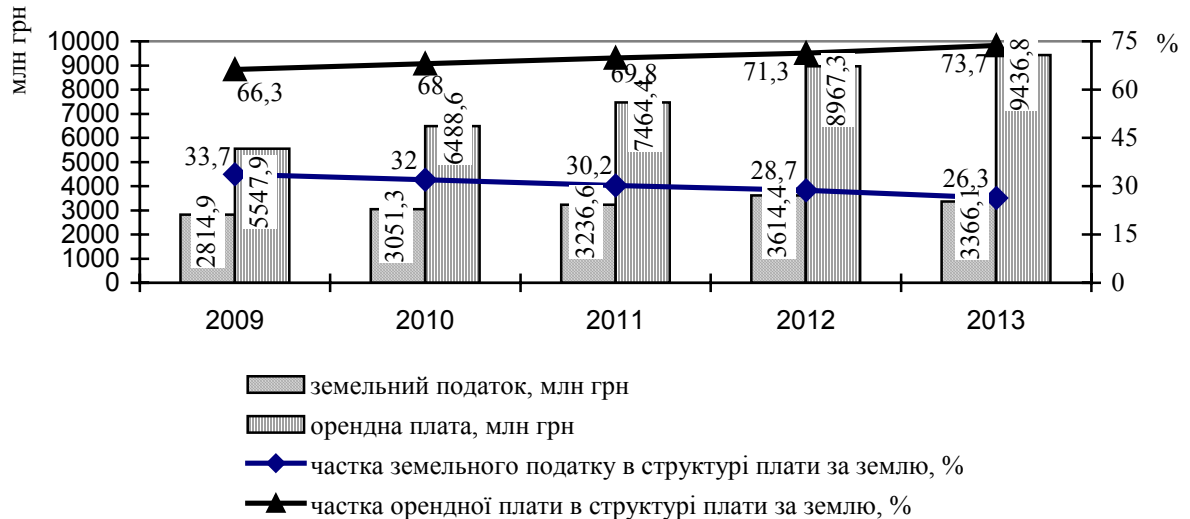


Рис. 2. Динаміка надходжень земельного податку та орендної плати до місцевих бюджетів протягом 2009–2013 рр. [6, с. 55]

Середній розмір орендної плати в 2013 р. становив 616,5 грн за 1 га, у 2012 р. – 539 грн за 1 га, у 2011 р. – 348,5 грн за 1 га [5]. Такі суми є непомірно малими порівняно з доходами від реалізації вирощеної на орендованих землях сільгосппродукції. Відповідно до результатів соціологічного дослідження Проекту USAID "АгроІнвест", спрямованого на вивчення договорів оренди земель сільськогосподарського призначення, у 9,5% договорів оренди землі приватної власності відповідальність сільгоспвиробників за несплату або несвоєчасну сплату орендної плати не визначена, ще у 69,9% договорів вона є мінімальною і становить 0,001 – 1%. Відповідальність за несплату або несвоєчасну сплату орендної плати за землі державної власності є набагато вищою й може сягати 10–13% від суми за кожен день прострочення платежу [8].

Серед форм орендної плати переважає натуральна форма, яка у 2013 р. становила 55,1%, у 2012 р. – 62,3%, у 2011 р. – 65,2% [5]. Проблемним є визначення ціни продукції, якою сплачується орендна плата за земельні ділянки, та її якість: лише в 4% договорів зафіксована якість сільгосппродукції, яка пропонується землевласникам під оплату [8]. Таким чином, землевласники залишаються найменш захищеною стороною в орендних відносинах, бо переважно не мають юридичної освіти і можливостей захистити свої інтереси.

Запровадження типового договору в змозі суттєво змінити ситуацію, що склалася. Однак

чинний стандартний договір не відповідає інтересам власників земельних паїв з огляду на те, що затверджена Кабінетом Міністрів України типова форма договору оренди стосується всіх існуючих категорій земель, незважаючи на те, що кожна з них потребує особливого правового регулювання [9].

Наступним елементом економічного механізму регулювання земельних відносин є стимулювання раціонального використання та охорони земель, який передбачає: надання податкових і кредитних пільг громадянам та юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи, передбачені загальнодержавними та регіональними програмами використання й охорони земель; виділення коштів державного або місцевого бюджету громадянам та юридичним особам для відновлення попереднього стану земель, порушених не з їх вини; звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії сільськогосподарського освоєння або поліпшення їх стану відповідно до державних та регіональних програм; компенсацію з бюджетних коштів зниження доходу власників землі та землекористувачів унаслідок тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, що стали такими не з їх вини [3].

Податкове законодавство України встановлює лише незначні пільги щодо сплати податку на прибуток підприємств та пільги зі сплати земельного податку, а саме: витрати на капітальне поліпшення якості земель, не

пов'язане з будівництвом, підлягають амортизації, тобто вони можуть бути виключені з прибутку, що оподатковується; за землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або в стадії сільськогосподарського освоєння, земельний податок не справляється [4]. Умовою надання коштів на відновлення попереднього стану земель визначено погіршення земель не з вини суб'єктів, що здійснюють поліпшення, а цільовим призначенням коштів визначено лише відновлення земель. Тобто стимулювання будь-якого поліпшення земель, у тому числі тих, стан яких не погіршувався, законом не передбачено. Водночас закони про державний бюджет на відповідний рік передбачають видатки на "докорінне поліпшення земель" незалежно від причин необхідності такого поліпшення. Відтак, дієвого механізму реалізації зазначеної норми Земельного кодексу не створено.

За землі сільськогосподарських угідь, що перебувають у тимчасовій консервації або в стадії сільськогосподарського освоєння, земельний податок не справляється. Однак звільнення від плати за земельні ділянки, що перебувають у стадії поліпшення їх стану згідно з державними та регіональними програмами, Податковим кодексом України не передбачено. Чинне законодавство про консервацію земель не регламентує засад компенсації, а закони про державний бюджет не передбачають спрямування коштів на таку компенсацію [3]. Отже, за умов відсутності коштів, передбачених у бюджеті на відшкодування зниження доходів власників землі та землекористувачів, механізм консервації земель не може працювати належним чином.

Наступним елементом економічного механізму регулювання земельних відносин можна зазначити економічний захист від вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб. За рядом ознак відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва істотно відрізняється від цивільної відповідальності: воно має публічно-правову природу, характеризується особливими підставами відшкодування, необов'язково пов'язаними із правопорушенням, кошти, що надходять на відшкодування втрат, мають визначене в публічно-правовому порядку цільове призначення тощо. Вважаємо, що доцільно було б включити відшкодування "втрат" до системи оподаткування. Це зняло б наявну невизначеність щодо правової природи відповідних платежів та дало б змогу застосовувати щодо "втрат" відпрацьований механізм нарахування та стягнення податкових платежів [11].

Кредитно-іпотечні інструменти вирішують завдання, з одного боку, активізації та ефективного використання довгострокових фінансових ресурсів, спрямованих на раціональне та ефективне землегосподаруван-

ня, а з іншого – вирішенню цілого ряду соціально-екологічних проблем. Однак можливості використання земельного капіталу на іпотечному ринку України поки що дуже обмежені, хоча на сьогодні вже створено певне правове підґрунтя для здійснення кредитних операцій [1].

Стосовно іпотеки земельних ділянок, зокрема, сільськогосподарського призначення, то згідно з чинним законодавством України предметом застави можуть бути тільки земельні ділянки, які перебувають у приватній власності громадян України. Останнє суттєво знижує можливості іпотечного кредитування аграрного сектора економіки. Можливість одержання кредитів сільськогосподарськими товаровиробниками під заставу землі надзвичайно обмежує широкомасштабне землекористування на принципах оренди. У результаті підприємства, сформовані на орендній основі, не мають предмета іпотеки [1].

IV. Висновки

Отже, основними елементами економіко-правового механізму є: встановлення диференційованих платежів за землю; економічне стимулювання раціонального землеволодіння та землекористування й застосування економічних санкцій за безгосподарське ставлення до землі, зниження родючості ґрунтів; економічний захист від вилучення земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб; інвестиційна та кредитно-фінансова політика держави.

Основними недоліками функціонування економіко-правового механізму регулювання земельних відносин є щорічне погіршення фінансування заходів у сфері земельних відносин; недосконалість правового супроводження орендних відносин; недостатнє стимулювання раціонального використання та охорони земель у напрямках надання податкових і кредитних пільг, регламентації засад компенсації консервації земель; невідпрацьований механізм нарахування та стягнення коштів від втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва, обмежені можливості використання земельного капіталу на іпотечному ринку України.

Задля усунення виявлених недоліків необхідно: законодавчо закріпити цільове використання коштів від надходження плати за землю для реалізації економічного стимулювання раціонального використання земель; затвердити типові договори оренди земельних ділянок з урахуванням їх класифікаційних ознак; затвердити умови надання коштів з місцевих бюджетів на стимулювання будь-якого поліпшення земель; удосконалити механізм консервації земель у напрямі надання податкових пільг власникам земельних ділянок, що перебувають на стадії поліпшення їх стану, згідно з державними та регіональними програмами; включити відшкодування "втрат" сільськогоспо-

дарського й лісгосподарського виробництва до системи оподаткування; допрацювати правові умови іпотечного кредитування аграрного сектора економіки.

Список використаної літератури

1. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллін, О. В. Степенко, О. В. Сакаль та ін. – Київ : Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”, 2012. – 52 с.
2. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. [Електронний ресурс] / за ред. проф. А. М. Третьяка. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с. – Режим доступу: <http://buklib.net/books/35356>.
3. Земельний кодекс : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102755.html.
5. Довідка про підсумки діяльності Держзем-агентства України та його територіальних органів за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/zvitnist/statystyka/107726-dovidka-pro-pidsumky-diialnosti-derzhzemahentstva-ukrainy-ta-iyoho-terytorialnykh-orhaniv-za-2013-rik.html>.
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс] / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін. ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. – Київ, 2014. – 80 с. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf.
7. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV (редакція діє з 11.08.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T980161.html.
8. Тернівський Т. Проблеми оренди землі [Електронний ресурс] / Тарас Тернівський. – Режим доступу: http://ukrapk.com/news/ua/problem_orendi_zemli.html.
9. Про затвердження Типового договору оренди землі : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. № 220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2004-%D0%BF>.
10. Про Порядок консервації земель : наказ Держкомзему від 17.10.2002 р. № 175. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0117-03>.
11. Мірошніченко А. М. Земельний кодекс України : наук.-практ. коментар [Електронний ресурс] / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – Київ : Правова єдність, 2013. – 544 с. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1035102057872/pravo/vidshkoduvannya_vtrat_silskogospodarskogo_lisogospodarskogo_virobnitstva#72.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2014.

Боклаг В. А. Экономико-правовой механизм регулирования земельных отношений в Украине

В статье раскрыты основные элементы экономико-правового механизма государственного регулирования земельных отношений и определены направления повышения эффективности его функционирования.

Ключевые слова: экономико-правовой механизм, государственное регулирование земельных отношений, плата за землю, целевое использование средств, арендная плата, налоговые льготы, ипотечное кредитование.

Boklag V. The Economic-Legal Mechanism of Adjusting of the Landed Relations in Ukraine

In the article the description to the basic elements of economic-legal mechanism of the state adjusting of the landed relations is given and the directions of increase of efficiency of his functioning are offered.

Determined that the main elements of the economic mechanism include: establishing differentiated payments for land; economic incentives for sustainable land tenure and land use and economic sanctions on Wasteful relationship to the land, reducing soil fertility; economic protection from removal of agricultural land for non-agricultural purposes; investment and fiscal policy.

The main disadvantages of functioning of economic and legal mechanism for regulation of land relations are deteriorating annual financing of land relations; imperfect legal support lease relations; lack of incentives for rational land use and protection in areas providing tax and credit incentives, regulation principles compensation in land conservation, undeveloped mechanism for charging and charged against loss of agricultural and forestry production, limited use of land in the mortgage market capital of Ukraine.

To overcome these problems need to: legislate the use of funds from the proceeds of the land tax for the realization of economic incentives for sustainable land use; approve standard lease of land subject to their classifications; approve the terms of funds from local budgets to stimulate any improvement of land; Improve conservation lands towards providing tax incentives to land owners, which are in the process of improving their status in accordance with national and regional programs; include compensation for “losses” of agricultural and forestry production to the tax system; finalize the legal mortgage terms agricultural sector.

Key words: economic-legal mechanism of the state adjusting of the landed relations, pay for earth, having a special purpose use of tools, rent, tax deductions, mortgage crediting.