

**УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ***

*К. В. Ілляшенко, канд. екон. наук, доцент,
Сумський державний університет, м. Суми*

У цій статті запропоновано шляхи та напрямки вдосконалення існуючого інструментарію ефективного управління використанням земель житлової та громадської забудови як основної категорії земель населених пунктів України. В основу запропонованих заходів покладено принцип суспільно справедливої взаємодії бізнесу та влади.

Ключові слова: *землі житлової та громадської забудови, податок на землю, орендна плата, цільове використання земельної ділянки, додана вартість, суспільно справедливий розподіл.*

В данній статтє предложенє пути и направления усовершенствования существующего инструментария эффективного управления использованием земель жилой и общественной застройки как основной категории земель населенных пунктов Украины. В основу предложенных мер положен принцип общественно справедливого взаимодействия бизнеса и власти.

Ключевые слова: *земли жилой и общественной застройки, налог на землю, арендная плата, целевое использование земельного участка, добавленная стоимость, общественно справедливое распределение*

ВСТУП

Земля є основою людського існування, що визначає її важливу роль у процесі соціально-економічного розвитку суспільства. Земельна реформа в Україні, яка триває останні майже двадцять років, не вирішила покладених на неї завдань. Здійснення масштабних земельних перетворень на таких величезних територіях тільки додало гострих проблем соціального, економічного й екологічного характеру. Зокрема, належним чином не забезпечуються раціональне використання, охорона земельних ресурсів та нормальна економічна віддача земель.

Зважаючи на відносно сталі за останні роки показники складу та структури земельного фонду України у розрізі категорій і видів використання, доволі актуальною в цьому питанні представляється нам і сьогодні статистична звітність 2006 року: в Україні, станом на 01.01.2006 р., нараховувалося 29934 населені пункти, які займали площу 7 293,4 тис. га, або 12,1 % території. При цьому лише забудовані землі становили 2 467,5 тис. га (4,1 %). Тобто майже третина земель, що займають населені пункти, є забудованою. Аналіз генеральних планів обласних центрів України взагалі свідчить про те, що приблизно дві третини їх території віднесено до земель громадської та житлової забудови [7].

У зв'язку з цим виникає потреба формування покращеної системи оподаткування саме земель житлової та громадської забудови населених пунктів України. Податковий інструментарій, як відомо, має виконувати не тільки фіскальну, але і регулювальну та розподільчу функції; саме тому виникає нагальна потреба удосконалення системи оподаткування, в тому числі, земельних ресурсів як основного матеріального ресурсу будь-якої територіальної громади з метою створення на законодавчому рівні

* Стаття рекомендована до друку доктором економічних наук Тарховим П. В., СумДУ, м. Суми

додаткових стимулів для більш ефективного та раціонального використання земель, що, у свою чергу, повинно забезпечити формування надійного джерела фінансових ресурсів місцевих громад у довготерміновому періоді.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

У цій статті ми ставимо собі метою запропонувати комплексний механізм розв'язання існуючих проблем та актуальних питань реформування системи справляння земельного податку за земельні ділянки, зайняті житловим фондом, з урахуванням участі кожної зацікавленої в освоєнні обмежених земельних ресурсів місцевих громад сторони. На фоні світової фінансової кризи, що на місцевому рівні проявляється у скороченні надходжень до бюджетів усіх рівнів, запропоновані зміни покликані сприяти створенню додаткового фонду коштів на розвиток інфраструктури населених пунктів.

Досліджували питання удосконалення економічного механізму забезпечення сталого природокористування у своїх працях Б. М. Данилишин, О. Ф. Балацький, І. К. Бистряков та ін. Над оптимізацією оподаткування у сфері земельних відносин працювали як провідні вітчизняні вчені: М. І. Лавейкін, О. М. Алимов, П. П. Борщевський, С. Ю. Булигін та ін., так і зарубіжні дослідники: В. Р. Беленький, С. М. Волков, Д. Брюс та ін.

Незважаючи на це, значна кількість питань залишається відкритою для дослідження і сьогодні, зокрема: визначення сутності земельного податку та його впливу на формування дохідної частини місцевих бюджетів як прямого через наповнення за рахунок податкових платежів бюджетів відповідних рівнів, так і опосередкованого – через формування цілеспрямованого впливу на вибір суб'єктами господарювання напрямку та виду діяльності.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Базові умови платності землекористування визначаються згідно зі статтею 206 Земельного кодексу України, в редакції Закону України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III та статті 2 Закону України «Про плату за землю», в редакції Закону України від 19.09.1996 р. «використання землі в Україні є платним. Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель. Розміри податку за земельні ділянки, грошову оцінку яких не встановлено, визначаються до її встановлення в порядку, визначеному законодавством України» [1, 3].

Власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі, крім орендарів та інвесторів-учасників угоди про розподіл продукції, сплачують земельний податок.

Справляння земельного податку за земельні ділянки, надані в користування у зв'язку з укладенням угоди про розподіл продукції, замінюється розподілом виробленої продукції між державою та інвестором на умовах такої угоди.

За земельні ділянки, надані в оренду, справляється орендна плата [1].

У цій статті ми розглянемо питання необхідності заміни як суб'єктів сплати земельного податку, в частині плати за землі житлової та громадської забудови населених пунктів, так і механізму його розрахунку. З нашої точки зору це призведе до пропорційного справедливого розподілу податкового навантаження та додаткового наповнення місцевих бюджетів усіх рівнів України.

По-перше, необхідно визначитися з об'єктом оподаткування. Згідно зі статтею 38 Земельного кодексу України та статтею 1 Закону України «Про плату за землю» до земель житлової та громадської забудови

належать земельні ділянки в межах населених пунктів, які використовуються для розміщення житлової забудови, громадських будівель і споруд, інших об'єктів загального користування.

На сьогодні суб'єктом оподаткування, тобто платником, земельного податку за землі населених пунктів, зайняті житловим фондом, є житлово-експлуатаційні підприємства різних форм власності. Для них встановлено окремий порядок нарахування і сплати земельного податку.

Серйозною методологічною помилкою при визначенні суб'єкта оподаткування були б намагання обмежитися пошуком такого суб'єкта лише на стадії експлуатації житлового фонду, оскільки життєвий цикл функціонування об'єктів нерухомості починається задовго навіть до безпосереднього процесу будівництва. Відмовляючись від земельних активів, територіальна громада у своїх інтересах повинна брати участь у розподілі створеної доданої вартості на кожному з етапів взаємодії девелопера – інвестора – забудовника – власника майна.

Несправедливим щодо дотримання інтересів громади нам вважається існуючий механізм оподаткування в цьому ланцюзі девелопера та інвестора, які, якраз, і «знімають вершки» від освоєння найбільш обмеженого ресурсу місцевих громад - землі.

Навіть на законодавчому рівні державою передбачено механізм диференціації стягнення податку на землю як одного з основних інструментаріїв управління землекористуванням, залежно від видів її використання. Так, зокрема, під час розроблення показників та механізмів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, а також при визначенні розміру земельного податку застосовується нормативна грошова оцінка земель. У свою чергу, в основі нормативної грошової оцінки земель населених пунктів лежить капіталізація рентного доходу, що отримується залежно від місця розташування населеного пункту в загальнодержавній, регіональній і місцевій системах виробництва та розселення, облаштування його території та якості земель з урахуванням природно-кліматичних та інженерно-геологічних умов, архітектурно-ландшафтної та історико-культурної цінності, екологічного стану, функціонального використання земель [4].

При цьому формула розрахунку нормативної грошової оцінки передбачає збільшення вартості одиниці оцінюваної площі у разі відповідно до коефіцієнтів, серед яких є і коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки з урахуванням відносної прибутковості конкретного виду економічної діяльності. Так, для земель житлової та громадської забудови цей коефіцієнт дорівнює одиниці, в той час, коли, наприклад, для земель будівництва – вже 1,2.

Та ж сама ситуація спостерігається і на місцевому рівні, коли мова йде про визначення ставок орендної плати залежно від виду діяльності суб'єкта господарювання [8].

Таблиця 1 - Розміри відсотків від грошової оцінки землі, що застосовуються для обчислення орендної плати за користування земельними ділянками на території м. Сум

Функціональне використання землі	Розмір відсотків
1. Для житлових, житлово-будівельних кооперативів, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків	0,09
2. Хімічної, машинобудівної, виробництва будівельних матеріалів та утилізації відходів та ін.	3,0
3. Житлової забудови і промисловості	3,0
4. Комерційного використання	3,0

Тобто з першого погляду жодних проблем щодо забезпечення справедливого врахування особливостей підприємницької діяльності при визначенні податкового та громадського (мається на увазі сплата забудовниками додатково орендної плати місцевим громадам) навантажень не виникає: той, хто будує і таким чином заробляє, сплачує більше і податків, і орендної плати. Але більш детальне вивчення механізму взаємодії учасників процесу забудови та органів місцевого самоврядування під час організації цієї діяльності актуалізує серйозні питання, що потребують вирішення.

Наведена нижче схема яскраво свідчить про те, що якщо збільшення плати за користування земельними ресурсами населених пунктів для забудовників і спостерігається, то це має місце лише протягом тих декількох років, коли йде зведення житла. Після введення житлового фонду в експлуатацію відбувається його передача на баланс місцевим радам і на цьому всі відносини забудовника, в тому числі й фінансові, з громадою закінчуються.

Суб'єкт діяльності	Основна функція/зміст діяльності	Орієнтовні терміни реалізації етапу, років*	Наслідки для місцевої громади
Девелопер	Розробка ідеї проекту	0,1-1	1. Збільшення надходжень до місцевого бюджету за рахунок: - оподаткування доходів громадян-співробітників девелоперських, інвестиційних компаній та фірм-збудовників; - земельного податку; - відрахування у фонди розвитку інфраструктури та ін. 2. Співучасть забудовників у реалізації локальних соціальних програм
Інвестор-збудовник	Оцінка можливостей; звернення щодо надання в оренду земельної ділянки	0,1-0,5	
Міська/селищна рада	Погодження проекту, надання землі в оренду	0,5-1	
Інвестор-збудовник	Будівництво, передача введеного в експлуатацію житла на баланс міським радам	1-5	
Міська рада	Балансоутримувач, капітальний ремонт	Дорівнює періоду експлуатації	Значні матеріальні витрати на фінансування капітального ремонту житлового фонду
Власник житла	Поточний ремонт та експлуатація		Жодних фінансових відносин не генерує

* - за експертними оцінками

Рисунок 1 - Процесна схема організації містобудівної діяльності щодо земель житлової забудови

Така класична схема розподілу ефектів від реалізації проектів між його учасниками актуалізує питання розв'язання декількох ключових проблем:

1) абсолютно не пов'язаними між собою на місцевому рівні залишаються суми відрахованих забудовником податків та величина отриманих прибутків;

2) яким чином ще на стадії розподілу земельних ресурсів серед потенційних забудовників вирішити питання необхідності забезпечення джерел фінансування капітального ремонту будівель (витрат на демонтаж та ліквідацію після закінчення терміну служби будівель та ін.) у майбутньому, зважаючи на те, що за своїми масштабами та вартісними показниками ця діяльність у довготерміновому періоді є зіставною із вартістю самих об'єктів містобудування;

3) мешканці багатоквартирних будинків, які фактично належать місцевим органам самоврядування, після вводу їх в експлуатацію не мають жодних фінансових зобов'язань щодо сплати земельного або будь-якого іншого податку за користування землею.

Перша проблема фактично вже розв'язана урядом України. Аукціон як єдиний офіційно діючий механізм перерозподілу обмежених земельних ресурсів у межах урбанізованих територій України має на меті ліквідувати надприбутки забудовників, що автоматично завдяки механізму конкуренції на ринку будівельних послуг призводить до встановлення природної норми прибутку для цієї діяльності. Гроші від продажу землі на аукціонах потрапляють до місцевого бюджету, а отже, перерозподільна функція фінансів дозволяє акумулювати надприбутки будівельників у місцевих бюджетах.

Другу проблему одними лише аукціонами вирішити неможливо. Цьому є об'єктивне пояснення: аукціон визначає виключно перерозподіл в інтересах громади частини створеної забудовником доданої вартості лише під час будівництва без урахування можливих витрат та ризиків фази експлуатації та ліквідації нерухомості.

Відсутність жорстких контролюючих процедур та корупція у земельних відносинах взагалі не дозволяють розглядати аукціон як дієвий механізм «справедливого перерозподілу ефектів» таких проектів. Виходить, що основний прибуток залишають собі інвестори-збудовники, а колосальні проблеми у вигляді непідйомних витрат на утримання та капітальний ремонт житлового фонду у майбутньому, як і ризики виникнення непередбачуваних додаткових витрат, пов'язаних із ліквідацією можливих наслідків техногенних катастроф, покладено саме на міські ради.

Виходом із ситуації могло б стати коригування нормативної грошової оцінки земельної ділянки у бік її збільшення на величину якраз додаткових можливих витрат місцевих громад у майбутньому. Саме нормативно-грошова оцінка визначає стартову ціну кожного конкретного лоту на аукціоні; відтак навіть корупційні дії та зговір під час організації та проведення аукціону за умови відповідного зростання вартості нормативної грошової оцінки землі, не зможуть позбавити інвестора обов'язків щодо фінансування своїх зобов'язань як на стадії експлуатації, так і на стадії ліквідації житлової нерухомості.

Як правило, вже на стадії конкурентної боротьби за земельну ділянку на аукціоні визначено конкретні шляхи її майбутнього використання, що дозволяли б інвестору-збудовнику максимізувати свій прибуток. Саме завдяки цьому виграє в торгах той, хто може забезпечити найбільш ефективне використання земельних ресурсів. Таким чином, оцінюючи можливу прибутковість від діяльності з урахуванням витрат на будівництво потенційний інвестор приймає рішення про те, якою саме часткою майбутнього прибутку він готовий пожертвувати сьогодні, сплативши її на аукціоні, заради прибутків у майбутньому. Тобто практично у кожному випадку наперед відомими є техніко-економічні показники майбутнього об'єкта за будови: поверховість будівлі, площа за будови та будівельний об'єм; термін експлуатації, міжремонтні періоди та ін. Саме це дозволяє вже на стадії перерозподілу землі в межах населеного пункту між потенційними забудовниками мати інформацію про терміни проведення капітальних ремонтів майбутнього житлового фонду та їх вартість.

У зв'язку з цим можна констатувати, що вартість капітальних ремонтів та інших витрат майбутніх періодів не повинні непосильним тягарем лягати на місцеві органи влади, а залежно від обраної громадою соціальної моделі повинні або перекидатися на власників окремих квартир, що безпосередньо експлуатують житловий фонд, або

оплачуватися забудовником наперед, ще у момент введення будівлі в експлуатацію. При цьому перший варіант, урахувуючи низьку платоспроможність населення України та практичну відсутність дієвих механізмів прийняття, та найголовніше – виконання непопулярних групових рішень мешканцями будинків, є неперспективним.

Під час реалізації другого сценарію достатньо на законодавчому рівні передбачити підвищення початкової ціни реалізації кожного земельного лоту на величину так званої експлуатаційної надбавки, яку ми пропонуємо визначати таким чином:

$$H_e = B_0 / (1 + i)^n, \quad (1)$$

де H_e – надбавка експлуатаційної фази використання житлового фонду;

B_0 – додаткові витрати, фази експлуатації житла;

i – ставка банківського відсотка;

n – тривалість міжремонтного циклу.

До складу додаткових витрат фази експлуатації житла пропонується включати одноразово вартість капітального ремонту об'єкта будівництва та щорічних страхових внесків, які покривали б можливі збитки протягом усього терміну експлуатації житла. Теперішня вартість страхових платежів спрощено може бути розрахована методом визначення теперішньої вартості безстрокового ануїтету.

Розв'язання третьої ключової проблеми регулювання фінансових відносин у землекористуванні, суть якої полягає в тому, що фактично кожен із власників житла у багатоквартирних будинках не сплачує жодної копійки за користування землею, на якій розташовано його будинок та вся прибудинкова інфраструктура, потребує додаткових досліджень.

Першочергово постає питання зміни платника податку за землі населених пунктів. На нашу думку, доцільно буде визначити мешканців населених пунктів або їх об'єднання як суб'єктів оподаткування. Відповідно виникає питання чіткого розмежування земельних ділянок, закріплених за житловими комплексами. В тих випадках, де відповідна процедура ще й досі не відбулася, її має провести Бюро технічної інвентаризації за кошти власника об'єкта житлового комплексу. Розмежування території буде відповідати вимогам адекватності податкового навантаження на одиницю суб'єкта оподаткування.

Після остаточного проведення інвентаризації земельних ділянок населених пунктів потрібно визначитися з методикою розрахунку плати за землю. Суб'єктом оподаткування є безпосередньо власник земельної ділянки. Але виникає питання з платником податку за земельні ділянки, закріплені за об'єктами комунальної власності, якими зараз у більшості випадків і виступають багатоквартирні будинки. Стосовно таких випадків нам вважається справедливим пропорційний розподіл навантаження, який може мати такий вигляд:

$$S_{спл} = S_{заг} / S_{буд} \times S_{кв} \times k \quad S_{спл} = \frac{S_{заг}}{S_{буд}} \times S_{кв}, \quad (2)$$

де $S_{спл}$ – частина загальної площі земельної ділянки, на якій розташовано багатоквартирний будинок, що підлягає оподаткуванню за рахунок власника або уповноваженого користувача квартири;

$S_{заг}$ – загальна площа земельної ділянки, закріпленої за житловим комплексом;

$S_{буд}$ – загальна площа житлового комплексу;

$S_{кв}$ – площа квартири, що знаходиться у власності платника податку;

k – коефіцієнт, що враховує додаткові потреби у забезпеченні землею власника квартири в т.ч. для забезпечення місця зберігання власного автомобіля, виходу собак та ін.

Виходячи з вищезазначеного механізму розподілу, сума податку на землю має бути розрахована за формулою

$$V_{спл} = S_{спл} \times V_{зем} \times C_{пз} \quad (3)$$

де $V_{спл}$ – сума земельного податку, яка підлягає сплаті;

$V_{зем}$ – нормативна грошова оцінка 1 квадратного метра земельної ділянки;

$C_{пз}$ – ставка земельного податку.

ВИСНОВКИ

Порівняно з нині діючою системою розподілу фінансової відповідальності між усіма учасниками містобудівної діяльності за наслідки реалізації інвестиційних проектів запропоновані нами шляхи вдосконалення фінансового механізму повинні сприяти, по-перше, справедливому розподілу доданої вартості в інтересах усієї громади міста в цілому; по-друге, забезпечити коректне визначення джерела формування достатніх за обсягом фінансових ресурсів для фінансування витрат фази експлуатації житлового фонду. При цьому необхідно зазначити, що механізм розподілу отриманих від користувачів житла коштів має бути чітко регламентований на вищому законодавчому рівні для унеможливлення нецільового використання бюджетних коштів. Ці кошти, як нам вважається, повинні бути розподілені на такі частини: 50 % відсотків суми має витратитися на потреби саме цього житлового комплексу, а решта 50 % надходитиме у розпорядження ради відповідного рівня і має витратитися на розвиток загальної інфраструктури населеного пункту (ремонт автомобільних доріг, оснащення та розширення паркових зон та на потреби інших об'єктів спільної власності та громадського надбання).

Нагальність потреби здійснення невідкладних реформ у сфері фінансових взаємовідносин органів місцевої влади та співвласників житлового фонду обумовлена відсутністю достатніх обсягів фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій взагалі та ремонту застарілого житлового фонду зокрема. Саме запропоновані заходи повинні сприяти забезпеченню умов для сталого розвитку міських територій у довготерміновому періоді.

SUMMARY

FINANCIAL TOOLKIT FOR EFFICIENT LAND TENURE IMPROVEMENT AT LOCAL LEVEL

K. V. Ilyashenko,
Sumy State University, Sumy

This article suggests ways and areas to improve existing financial euцдлше to manage effectively land use of residential and public building up as the main categories of land settlements in Ukraine. The basis of the proposed measures is in the principle of equitable social interaction between business and government.

Key words: *residential and public building land, land tax, land rent, target use of the land area, the added value and cost, socially fair distribution.*

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. - № 3-4. - Ст. 27.
2. Закон України «Про оренду землі» : Закон України від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. - № 46-47. - Ст. 280.

3. Закон України «Про плату за землю» : Закон України від 3 липня 1992 року № 2535-ХП // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. - № 38. - Ст. 560.
4. Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів : Наказ Державного комітету по земельних ресурсах № 388/12262 від 5 квітня 2006 // Офіційний вісник України. – 1997. - № 23. - С. 87.
5. Податки: юридична практика / Держ. податк. адмін. України; редкол. : С. В. Буряк [та ін.]. – К. : ДП «ІВЦ ДПА України», 2009. – 568 с.
6. Паньків З.П. Земельні ресурси : навч. посіб. – Львів : ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2008. – 272 с.
7. Особливості використання земель населених пунктів України : зб. наук. праць [відпов. ред. Паньків З.П.]. Л. – Генеза, географія та екологія ґрунтів, 2008. – С. 394-397.
8. Рішення Сумської міської ради № 2763-МР від 24.06.2009 про затвердження розмірів відсотків від грошової оцінки землі, що застосовуються для обчислення орендної плати за користування земельними ділянками на території м. Сум [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://http://www.meria.sumy.ua/ua/documents/rada_decisions/rada_decision_2009/session24062009/2763mr

Надійшла до редакції 24 травня 2012 р.