

ФІСКАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ПІДґРУНТЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНА АСИМЕТРІЯ

FISCAL REGULATION OF LAND-USE MANAGEMENT: INSTITUTIONAL BASIS AND TERRITORIAL ASYMMETRY



Сергій ГАСАНОВ,
кандидат економічних наук, доцент,
заслужений економіст України,
директор Науково-дослідного
фінансового інституту Державної
навчально-наукової установи
«Академія фінансового управління»
Міністерства фінансів України, Київ

Sergii GASANOV,
Ph.D. in Economics, docent,
Honoured economist of Ukraine,
Director of the Financial Research
Institute of the Academy of Financial
Management of the Ministry of Finance
of Ukraine, Kyiv

Василь ГОЛЯН,
доктор економічних наук, професор,
Державна установа
«Інститут економіки
природокористування
та сталого розвитку
Національної академії наук
України», Київ

Vasyl' GOLYAN,
Doctor of Economics, Professor,
Public Institution «Institute
of Environmental Economics
and Sustainable Development
of the National Academy of Sciences
of Ukraine», Kyiv



Земельні ресурси є територіальним базисом розвитку економіки та основним природно-ресурсним активом, і рента, яка утворюється при їх використанні, має розподілятися між громадянами країни. З огляду на задекларовані на рівні держави децентралізацію влади та реформу місцевого самоврядування на сьогодні передумовою зміцнення фінансової самодостатності регіонів та територіальних громад є вдосконалення оподаткування використання земельних ресурсів, що дозволить суттєво збільшити доходну частину місцевих бюджетів і запустити механізм економічного зростання в територіальних утвореннях. Виходячи з того, що плата за землю представлена не лише земельним податком, а й орендною платою, мова має йти про вдосконалення фіскального регулювання землекористування.

Удосконалення системи фіскального регулювання землекористування передбачає перегляд методологічних та методичних засад нормативної грошової оцінки земель, ставок земельного податку та орендної плати, обґрунтування оптимальної величини трансакційних витрат, пов'язаних із купівлею-продажем земельних ділянок, реєстрацією прав користування та угод щодо перерозподілу земельної власності. Характерна особливість фіскального регулювання землекористування полягає в тому, що плата за землю є закріпленням за місцевими бюджетами податковим інструментом, а її ефективне адміністрування безпосередньо впливає на фінансову самодостатність територіальних утворень.

Незважаючи на численні праці вітчизняних вчених щодо удосконалення системи фіскального регулювання використання земельно-ресурсного потенціалу [1; 3-5], потребують подальшого опрацювання підходи щодо розширення реальної бази стягнення плати за землю, що й стало метою цієї статті.

А.Мартин переконує в тому, що фіскальна політика належить до особливо проблемних питань регулювання земель-

них відносин. Засади платності землеволодіння та землекористування, що були закладені ще на початку 1990-х років, у сучасних умовах можуть не відповідати економічним реаліям. Земельний податок так і не став повноцінною фінансовою основою місцевого самоврядування, не виконує стимулюючу функцію, ґрунтується на вкрай недосконалій базі оподаткування – нормативній грошовій оцінці, яка ніяк не кореспондується із реальною ринковою вартістю землі [4].

На думку Б.Данилишина, слід удосконалити систему платежів за землю виходячи з того, що вони мають бути обов'язковими для всіх без винятку землекористувачів; ставки земельних платежів повинні бути економічно значимими і чітко відповідати рентній прибутковості відповідної земельної ділянки; пільгове оподаткування має регулюватися тільки розмірами і термінами сплати платежів та зборів; система платежів за землю, крім земельного податку й орендної плати, повинна вклю-

чати також одноразові платежі за зміну цільового використання сільськогосподарських угідь, збори від трансакцій із землею, штрафи [3].

Плата за землю (земельний податок та орендна плата) є частиною капіталізованої вартості земельного ресурсу, яка вилучається відповідно з власників та користувачів даного виду природних ресурсів. Плата за землю є інструментом відчуження земельної ренти, тому її розмір повинен відповідати величині останньої. У разі, коли обов'язковий земельний платіж буде вищим за розмір земельної ренти, у товаровиробників вилучатиметься частина необхідного прибутку, що підриватиме стимули до розширеного відтворення. Якщо ж такий платіж буде суттєво нижчим порівняно з рентою, то він не стимулюватиме ефективно використання угідь, а виробники не прагнути будуть упроваджувати досягнення науково-технічного прогресу і скорочувати виробничі витрати [5].

На думку О.Богомолова, на основі орендних платежів, податків і ринкової

У статті розкриваються фундаментальні засади фіскального регулювання землекористування. Виявлено особливості фіскального регулювання використання різних категорій земель. Проаналізовано надходження номінальної та реальної величини плати за землю до Зведеного бюджету України за період з 1999 по 2014 рік. Встановлено територіальну асиметрію величини надходжень плати за землю до місцевих бюджетів. Виявлено зрушення в структурі надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України в розрізі основних його складових. Запропоновано перспективні напрями розширення реальної бази земельного оподаткування в контексті поглиблення інституціональних трансформацій у природно-ресурсному секторі національного господарства.

The article deals with the fundamental bases of fiscal regulation of land-use management. The peculiarities of fiscal regulation of using different land categories have been revealed. The income of nominal and actual amount of land fee to the Consolidated budget of Ukraine during 1994-2014 has been analysed. The territorial asymmetry of the amount of land fee income into the local budgets has been defined. The changes in the structure of the land fee income into the Consolidated budget of Ukraine in terms of its main components have been revealed. The promising directions to expand the actual base of land taxation in terms of exacerbation of institutional transformations within the natural and resource field of the national economy have been suggested.

торгівлі земля повинна мати ціну залежно від її якості, повинна «працювати», а всі її користувачі – платити за оренду не посередникам, а власнику – державі в особі державних, регіональних та місцевих органів влади [1, с. 81].

Проте не всі складові земельного фонду в Україні визначаються класичними ринковими атрибутами. Земельно-ресурсний капітал на сьогодні представлений ринковими та квазіринковими формами. Ринкова форма земельно-ресурсного капіталу притаманна землям, які є повноцінним елементом системи товарно-грошових відносин і щодо яких сформовано сучасну інфраструктуру ринкового обігу. До таких земель відносяться землі населених пунктів, які знаходяться у вільному ринковому обігу, тобто щодо них без інституціональних обмежень можуть укладатися угоди купівлі-продажу. Фактично ринок земель населених пунктів функціонує із середини 90-х років, на якому сформована відповідна інфраструктура проведення земельних торгів, аукціонів та заставних операцій. Квазіринкова форма земельно-ресурсного капіталу характерна для земель щодо перерозподілу яких встановлені інституціональні обмеження.

До таких земель належать землі водного фонду та лісгосподарського призначення, землі природно-заповідного фонду та землі сільськогосподарського призначення. Зокрема щодо земель сільськогосподарського призначення вже тривалий період пролонгується мораторій на їх вільний оборот, що не дозволяє зробити основний засіб виробництва в сільському господарстві об'єктом іпотечно-заставних операцій і не дає змоги підвищити концентрацію інвестиційного потенціалу окремих категорій сільськогосподарських товаровиробників та позбавляє селян права реалізувати своє конституційне право на свій розсуд розпорядитися належним їм активом.

Більше того, наявність мораторію законсервувала «орендну кабалу» для власників паїв, що призводить до виснаження ґрунтів та нарахування орендної плати за заниженими розцінками. Збереження мораторію вигідне якраз великим орендарям, які сконцентрували значні площі сільськогосподарських угідь і монополізували аграрні ринки. Мають місце прецеденти, коли власники орендованих сільськогосподарських земель мають бажання перервати договір оренди, але сучасні латифундії завдяки лобіюванню їх інтересів владними структурами не дають можливості селянам цього зробити.

Землі водного фонду в переважній більшості перебувають у державній власності, оскільки виступають територіальним базисом формування й розміщення джерел водопостачання, що звужує інституціональні рамки капіталізації водно-земельних активів. У результаті землі водного фонду не завжди використовуються виходячи з вимог природоохоронного законодавства. Не завжди прибережні захисні смуги водоохоронних зон не відведені в натурі, що призводить до їх господарського використання й відповідно забруднення водних об'єктів, особливо стічними водами промислових об'єктів та нітратами із сільськогосподарських джерел.

Землі лісгосподарського призначення є територіальним базисом нарощення лісосировинного потенціалу та основою формування асиміляційного потенціалу територій, що вимагає збереження домінування державної форми власності на цю категорію земель. Такий інституціональний формат використання земель лісгосподарського призначення не дозволяє трансформувати лісові та лісгосподарські активи в ринкову форму лісоресурсних та земельно-ресурсних капіталів. Подолання інституціональних розривів у використанні земель лісгосподарського призначення з метою їх наближення до класичних ознак земельно-ресурсних капіталів пов'язується з інституціоналізацією форм тимчасового користування цією категорією земель.

Тобто на сьогодні значна частина земельного фонду є квазіринковою формою земельно-ресурсного капіталу, що не дає можливості без обмежень залучати їх у систему товарно-грошових відносин. Також це значно звужує базу стягнення плати за землю, оскільки за користування окремими категоріями земель земельний податок в класичному розумінні не стягується (землі лісгосподарського призначення, землі водного фонду, частина земель сільськогосподарського призначення тривалий період оподатковувалася податковим «сурогатом» – фіксованим сільськогосподарським податком).

Незважаючи на це, плата за землю залишається основним природно-ресурсним платежем, оскільки займає найбільшу питому вагу в структурі надходжень зборів за спеціальне використання природних ресурсів до Зведеного бюджету України. Незадовільна ідентифікація реальної бази стягнення плати за землю, перегляд ставок земельного податку й орендної плати, надання пільг для окремих категорій землевласників призвели до половинчастості фіскального інструментарію регулювання використання основного територіального базису розвитку продуктивних сил суспільства.

Склалася ситуація, коли значна частина загального земельного фонду України не оподатковується або ж застосовуються гібридні та квазіподаткові підйоми фіскального регулювання володіння та користування земельними активами. Це стосується земель лісгосподарського призначення, оскільки відсутнім є прямий платіж за використання цієї категорії земель та земель водного фонду, де спостерігається аналогічна ситуація, за винятком орендної плати за передачу в тимчасове користування окремих водних та водогосподарських об'єктів.

Тривалий період використання фіксованого сільськогосподарського податку не давало можливості ідентифікувати реальну базу стягнення фіскальних платежів за володіння й використання сільськогосподарських земель, що стимулювало виникненню землекористувачів з надмірно високим рівнем концентрації земельних активів, що врешті-решт прискорило агрохолдингізацію сільськогосподарського виробництва й поглибило кризові явища в соціально-економічному розвитку українського села.

За період з 1999 по 2014 рік у динаміці номінальних надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України в цілому спостерігався висхідний тренд за винятком останнього часового інтервалу (у 2014 році порівняно з 2013 номінальні надходження плати за землю знизилися на 720 млн грн). Причиною зменшення надходжень номінальної величини плати за землю до Зведеного бюджету України стала анексія Криму та окупація значної частини Донецької та Луганської областей, що не дало можливості адмініструвати земельний податок та орендну плату на цих територіях (рис. 1).

Інтенсивне зростання надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України за аналізований період, особливо за період з 2007 по 2012 рік, було зумовлено індексацією ставок земельного податку, переглядом ставок орендної плати, в першу чергу за користування землями населених пунктів. При цьому реального зростання надходжень цього фіскального платежу до Зведеного бюджету України не відбулося. Свідченням чого є динаміка надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України в порівняних цінах 1999 року. Зокрема, у 2006 році порівняно з 1999 надходження плати за землю у порівняних цінах збільшилися на 273,6 млн грн. Збільшення надходжень номінальної величини плати за землю у 2006 році порівняно з аналогічною базою становило 2032 млн грн.

У 2013 році порівняно з 2008 надходження номінальної величини плати за землю збільшилися на 6122 млн грн (збільшення реальних надходжень у 2013 році порівняно з 2008 роком склало 364,5 млн грн). Тобто спостерігається значний розрив між темпами зростання номінальної та реальної величини плати за землю, що дає підстави говорити про інфляційне підґрунтя фіскальної віддачі використання окремих видів земельних активів.

Ініціативи влади мають в короткі терміни сприяти запровадженню нової методики нормативної грошової оцінки земель для встановлення адекватних реальній цінності земельного капіталу ставок земельного податку. Також необхідно чітко ідентифікувати базу стягнення земельного податку та орендної плати за використання окремих категорій земель, що дасть можливість додатково мобілізувати до місцевих бюджетів України 9-11 млрд.грн і розширити можливості місцевої влади щодо підтримки малозабезпечених верств населення та модернізації інфраструктурних об'єктів [2].

Про різний рівень значимості плати за використання окремих категорій земель у формуванні загальної величини даного платежу, який надходить до Зведеного бюджету України, свідчить територіальна диференціація величини надходжень плати за землю у 2005 та 2014 роках

Рис. 1. Надходження плати за землю до Зведеного бюджету України у фактичних та порівняних цінах за період 1999-2014 років (розраховано за даними Державної служби статистики України та оперативними даними Державної фіскальної служби)

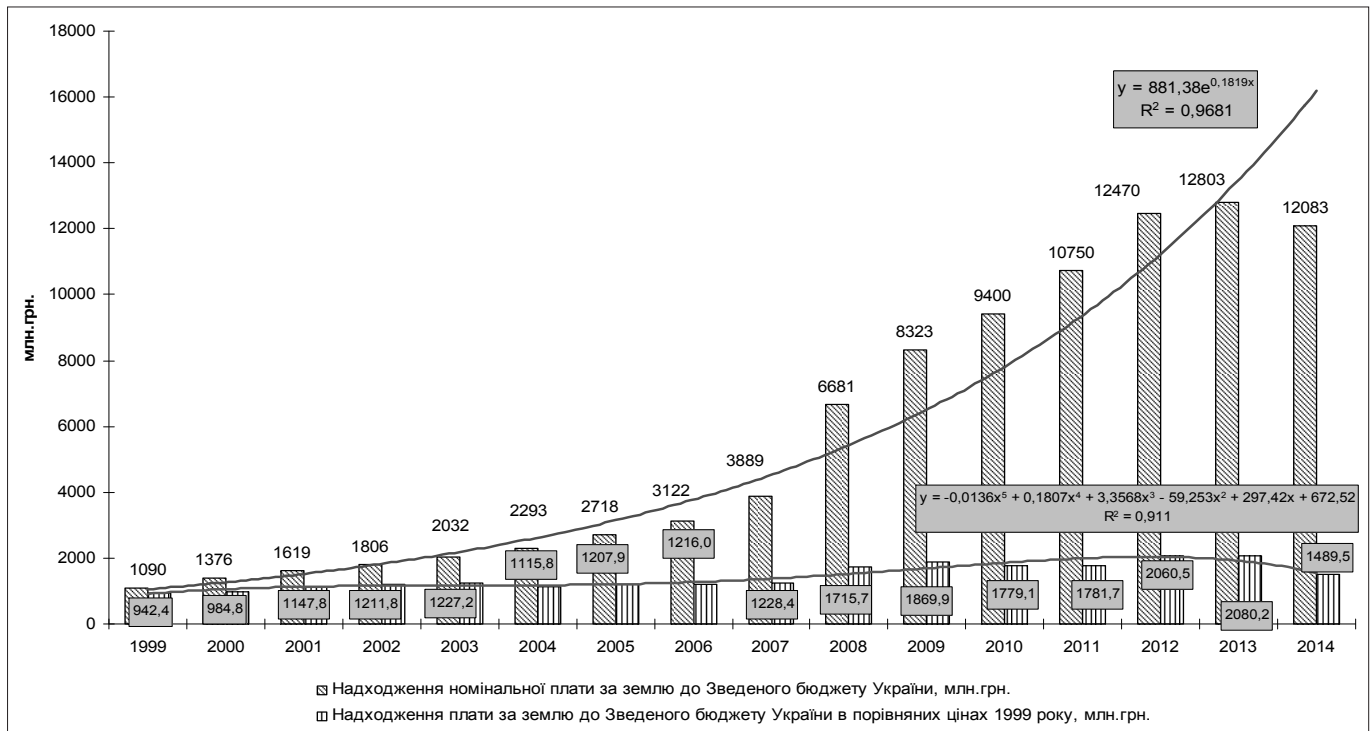
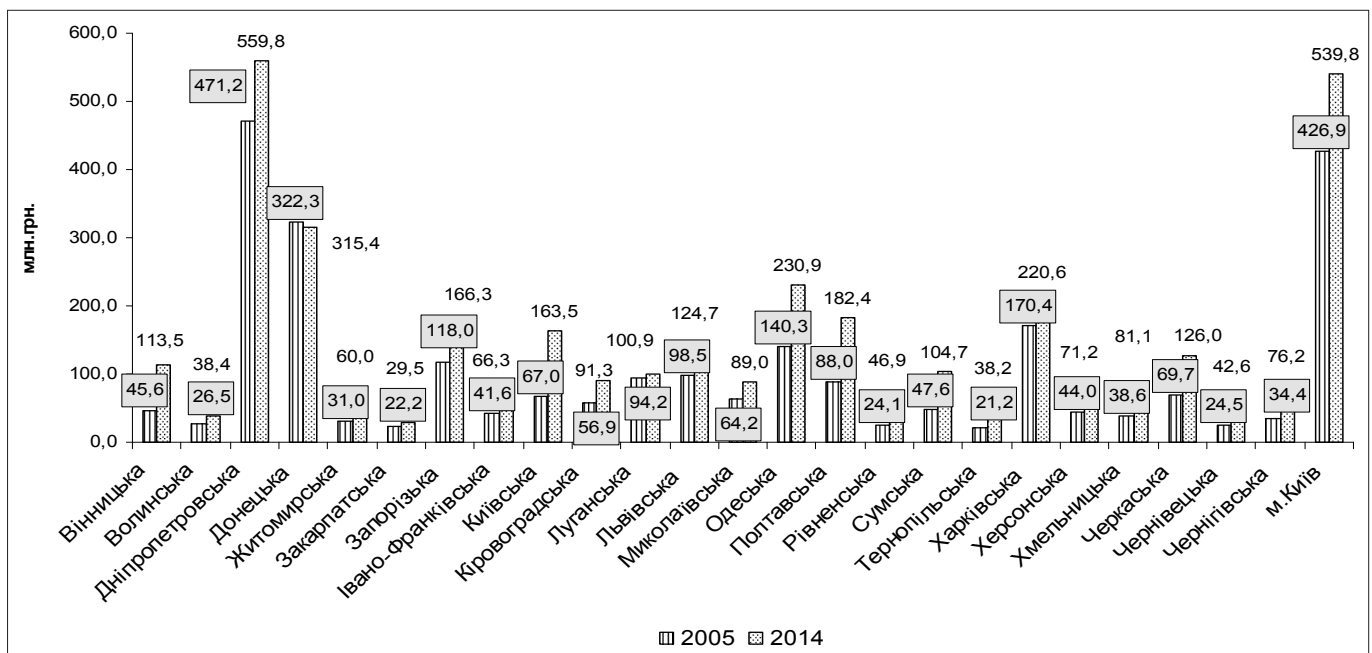


Рис. 2. Надходження плати за землю до Зведеного бюджету України в розрізі регіонів у 2005 та 2014 (у порівняних цінах 2005 року) роках (розраховано за оперативними даними Державної фіскальної служби України)



(плата за землю у 2014 році визначена у порівняних цінах 2005 року) (рис. 2). Найвищі показники надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України і в 2005 році, і в 2014 році спостерігалися у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Київській, Львівській, Одеській, Полтавській, Харківській областях та місті Києві.

Тобто найвищі рівні плати за землю спостерігалися в регіонах, які відзначаються найвищим рівнем урбанізації. Ць свідчить про те, що основний детермінуючий вплив на загальні надходження плати за землю до Зведеного бюджету України здійснила плата за землі населених пунктів. Це пов'язано з вищим рівнем нормативної грошової оцінки даної категорії земель і відповідно вищим рівнем ставок земельного

податку й орендної плати. Не останню роль щодо капіталізації цієї категорії земель зіграло також те, що по відношенню до земель населених пунктів вже тривалий період сформовано ринок земель із класичними атрибутивними ознаками.

Найнижчий рівень надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України за аналізовані періоди мав місце у Волинській, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Чернівецькій та Чернігівській областях. Причиною такої ситуації є те, що на території цих регіонів знаходяться значні площі земель лісгосподарського призначення, які фактично не оподатковуються. Також занижені розміри плати за землю в цих регіонах пов'язані частково з функціонуванням

Рис. 3. Структура надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України в розрізі його складових у 2000 році (розраховано за даними Міністерства фінансів України)

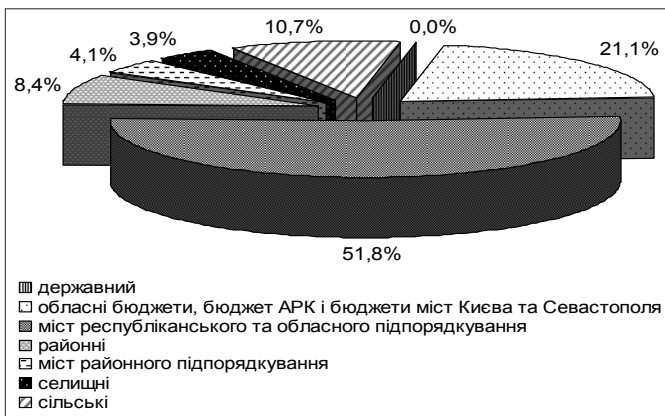
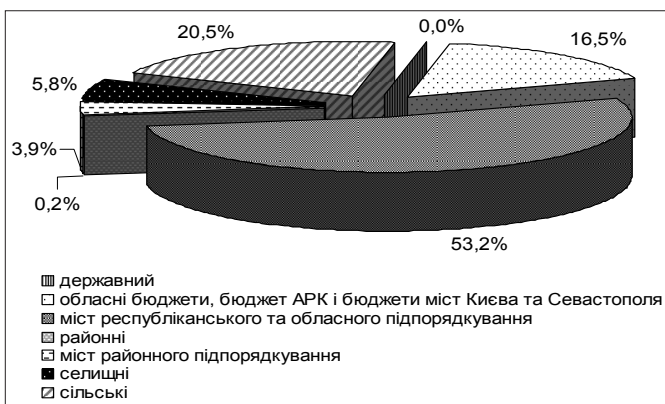


Рис. 4. Структура надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України в розрізі його складових у 2013 році (розраховано за даними Міністерства фінансів України)



квазіринкової системи фіскального регулювання використання земель водного фонду.

Введення класичного земельного податку за використання земель водного фонду та земель лісогосподарського призначення і відповідна корекція ставок орендної плати за використання цих земель дадуть можливість на порядок підвищити надходження до місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць Карпатського та Поліського економічних районів і збільшити обсяги фінансування проектів відродження найбільш депресивних територій.

Якщо аналізувати зрушення в структурі надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України в розрізі його основних складових, то мають місце такі закономірності: і у 2000, і у 2013 році найбільшу питому вагу займали надходження до міст республіканського та обласного підпорядкування (вони становить відповідно 51,8 та 53,2%) (рис. 3 та 4).

Найбільша питома вага надходжень до бюджетів цієї групи населених пунктів пов'язується з тим, що саме у великих містах найвищою є нормативна грошова оцінка земель, яка виступає базою нарахування земельного податку. Про вагомий стягнення земельного податку та орендної плати за землі населених пунктів свідчить також значна частка надходжень плати за землю до сільських бюджетів: у 2000 році вона становила 10,7%, у 2013 році – 20,5%. Збільшилась також питома вага надходжень і в селищні бюджети (з 3,9% у 2000 році до 5,8% у 2013).

На тлі зростання частки надходжень у бюджеті базового рівня у 2013 році порівняно з 2000 (за винятком бюджетів міст районного підпорядкування, де у 2013 році порівняно з 2000 частка надходжень у бюджеті даної категорії населених пунктів знизилася з 4,1% до 3,9%) спостерігаються зміни в сторону зменшення частки надходжень у регіональні бюджети (обласні та районні) та бюджети АРК. Частка надходжень в обласні бюджети та бюджети АРК, міст Києва та Севастополя

у 2000 році становила 21,1%, а у 2013 році вона знизилася і досягла 16,5%. Значно знизилася частка надходжень у районні бюджети. Якщо у 2000 році вона становила 8,4%, то у 2013 – 0,2%.

Причиною таких зрушень у структурі надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України в розрізі основних його складових є сформована методична база стягнення земельного податку й орендної плати за використання земель населених пунктів та інституціональна непорядкованість стягнення названих платежів за використання земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення, а також земель водного фонду. Це разом з періодичним переглядом міжбюджетного розподілу і є основними причинами зростання частки бюджетів базового рівня (за винятком міст районного підпорядкування) в структурі надходжень плати за землю до Зведеного бюджету України.

ВИСНОВКИ

Плата за землю стане більш дієвим засобом зміцнення фінансової самодостатності окремих регіонів та територіальних громад, якщо буде розширена база її стягнення за рахунок інституціоналізації податкових платежів за використання земель водного фонду та земель лісогосподарського призначення (вагомий чинник збільшення надходжень до обласних та районних бюджетів, а за умов проведення децентралізації влади й реформи місцевого самоврядування і до бюджетів територіальних громад).

Вагоме значення має також застосування більш сучасної методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, щоб розширити реальну базу стягнення земельного податку та орендної плати за використання основного засобу виробництва в сільському господарстві. Необхідно максимальною мірою уникати різного роду пільг при стягненні земельного податку, оскільки це створює додаткові труднощі при встановленні єдиних правил фіскального регулювання перерозподілу земельної ренти.

Одним з резервів нарощення надходжень до місцевих бюджетів є вдосконалення системи адміністрування орендної плати підприємствами, які входять у вертикально інтегровані підприємницькі утворення холдингового типу. Значний потенціал нарощення надходжень плати за землю до місцевих бюджетів пов'язаний з оновленням нормативної грошової оцінки різних категорій земель на основі врахування глобальних трендів їх вартості, насамперед земель сільськогосподарського призначення. Підвищення рівня капіталізації їх залучення в господарський оборот безпосередньо пов'язане із завершенням інституціоналізації ринку цієї категорії земель. Це дасть змогу визначити реальну цінність сільськогосподарських угідь, що відповідним чином позначиться на ставках земельного податку й орендної плати.

ЛІТЕРАТУРА

1. Богомолов О. Нелегкие шаги к обновлению / О. Богомолов // Этот трудный, трудный путь / Руководители авт. кол. Л.И. Абалкин, П.Г. Бунич. – М.: Мысль, 1989. – С. 78-92.
2. Голян В.А., Бардасъ В.М. Фіскальне регулювання природокористування: теоретико-методологічні засади врахування територіальних відмінностей рівня ресурсно-екологічної спрямованості податкових надходжень / В. А. Голян, В. М. Бардасъ // Економіка та держава. – 2011. – № 10. – С. 18–23.
3. Данилишин Б. Земельні відносини як чинник розвитку / Б.Данилишин // Урядовий кур'єр. – 2006. – №91. – С. 6.
4. Мартин А. Економічне регулювання земельних відносин: як виправити недоліки? / А. Мартин // Землепорядний вісник. – 2009. – №6. – С. 22-29.
5. Тулуш Л.Д. Земельна рента як джерело плати за землю / Л.Д. Тулуш // Економіка АПК. – 2010. – №6. – С. 68-76.

REFERENCES

1. Bogomolov O., Abalkin L.I., Bunich P.G. Nелеgkie shagi k obnoveniju [Difficult steps to upgrade]. Etot trudnyj, trudnyj put', Moscow, Mysl', 1989, pp. 78-92 [in Russian].
2. Holyan V.A., Bardas' V.M. Fiskal'ne rehulyuvannya pryrodokorystuvannya: teoretyko-metodolohichni zasady vrakhuvannya terytorial'nykh vidminnostey rivnya resursno-ekolohichnoyi spryamovanosti podatkovykh nadkhodzen' [Fiscal environmental management: theoretical and methodological principles of taking into account the regional differences in the level of resource and environmental orientation of tax revenues]. Ekonomika ta derzhava, 2011, no. 10, pp. 18-23 [in Ukrainian].
3. Danylyshyn B. Zemel'ni vidnosyny yak chynnyk rozvytku [Land relations as a factor of development]. Uryadovyy kuryer, 2006, no. 91, 6 p. [in Ukrainian].
4. Martyn A. Ekonomichne rehulyuvannya zemel'nykh vidnosyn: yak vypravlyty nedoliky? [Economic regulation of land relations: how to fix flaws?]. Zemleporjadnyy visnyk, 2009, no. 6, pp. 22-29 [in Ukrainian].
5. Tulush L.D. Zemel'na renta yak dzherelo platy za zemlyu [Land rent as a source for land fee]. Ekonomika APK, 2010, no. 6, pp. 68-76 [in Ukrainian].