

УДК 332.2

Атон Третяк
Навчально-науковий інститут економіки та екології
природокористування Державної екологічної академії післядипломної
освіти та управління Міністерства екології України,
Aton Tretiak
Educational and Research Institute of Economy of Natural Resources and
Ecology of the State Ecological Academy of Postgraduate Studies and
Department of the Ministry of Environment of Ukraine

Наталія Третяк
Національний університет біоресурсів та природокористування Кабінету
Міністрів України
Natalia Tretiak
National University of Life and Environmental Cabinet of Ministers of Ukraine

ЕКОНОМІКА ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯМ В УКРАЇНІ

AN ECONOMY AND EFFICIENCY OF MANAGEMENT LAND-TENURE ARE IN UKRAINE

Обґрунтовано основні механізми та інструменти вдосконалення ефективності управління землекористуванням в Україні в контексті нової парадигми його розвитку.

Basic mechanisms and instruments of perfection of efficiency of management land-tenure are reasonable in Ukraine in the context of new paradigm of his development.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Як відомо, із 60,3 млн. га земель в Україні 42,8 млн. га (70,9%) – сільськогосподарського призначення, які перебувають у віданні Мінагрополітики України, у тому числі 41,6 – сільгоспугідь і 32,5 млн. га ріллі. За даними державного земельного кадастру, у використанні підприємств, організацій і громадян, що займаються сільськогосподарським виробництвом, налічується 37,3 млн. га земель із загальної площі земель сільськогосподарського призначення (66,0%), а також 5,7 – сільгоспугідь і 1,6 млн. га ріллі. Додаткова площа орнопридатних земель, які не використовуються, а обліковуються як перелоги, у країні становить не менше ніж 320 тис. гектарів.

У структурі економічних активів національного багатства України земельний капітал займає одне із провідних місць. Зокрема, його питома вага у складі природного капіталу дорівнює 44%, а природного у складі національного багатства України – 40%. Сумарна вартість українських природних ресурсів становить 1,6 трлн. дол. США, що майже прирівнюється, за даними гіпотетичної економічної оцінки, до відповідного показника промислово розвинених країн (Японія – 0,3 трлн. дол. США; Німеччина – 0,3;

Франція – 0,5; Великобританія – 0,3; Італія – 0,2 трлн. дол. США). Загальна вартість земельного капіталу в аграрному секторі економіки України дорівнює 714,8 млрд. грн., у тому числі природна складова – 566,7 та інтелектуальна – 148,1 млрд. грн. Разом з тим вартість омертвленого капіталу на селі близька 400 млрд. грн. Сьогодні в сільському господарстві переважає використання природної складової земельного капіталу (79%), а не інтелектуальної. І якщо б удалося впорядкувати систему земельних відносин та оптимізувати сільськогосподарське землекористування в середньому по Україні до рівня Вінницької області, то величина земельного капіталу зросла б на 88,7 і дорівнювала 803 млрд. грн. Як показали наші дослідження, вартість земельного капіталу на 1 га сільськогосподарських угідь коливається в розрізі регіонів від 9 466 грн. у Закарпатській обл. до 31 710 грн. – у Полтавській і в середньому по Україні становить 20 487 гривень.

Мета статті полягає в обґрунтуванні основних механізмів та інструментів удосконалення ефективності управління землекористуванням в Україні в контексті нової парадигми його розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Фактор землі в державі. В Україні необхідно професійно, кваліфіковано, постійно та активно регулювати земельні перетворення щодо підвищення ефективності економіки створеного ринкового землекористування.

Система землекористування – це головна складова економіки України, а земля – особливий ресурс. Специфічність землі полягає в тому, що вона одночасно існує як:

- територія країни, головна державотворча складова – основа національної безпеки;
- усезагальний просторовий базис діяльності нації, в якому постійно підтримується певне співвідношення категорій земель за їх призначенням – базис просторової безпеки;
- головний засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві – основа продовольчої безпеки;
- головний компонент природи – базис екологічної безпеки;
- скарбниця водних, мінеральних, лісових й інших ресурсів – основа економічної безпеки.

Сьогодні земля – це найбільш обмежений і дефіцитний ресурс, використання якого вимагає певної технологічної облаштованості, об'єкт життєзабезпечення кожної людини, що потребує постійної охорони.

Урахування зазначених вище особливостей землі вимагає особливого підходу до управління використанням земельних ресурсів, ефективного державного регулювання землекористування, необмеженого умовами кон'юнктури.

Обов'язки держави. Держава як суверен зобов'язана регулювати структуру земельних угідь і режим землекористування в країні, здійснювати

регулятивні функції з його управління, створювати середовище для ефективного використання землі та її охорони.

Сучасні земельні перетворення в Україні, які заклали основи нового земельного ладу, потребують не тільки підвищення ефективності управління, а й широкого комплексу землевпорядних робіт. Перш за все, це пов'язано з наступними проблемами:

- відновленням або встановленням державних кордонів та удосконаленням меж адміністративно-територіальних утворень;
- введенням різноманітності форм власності на землю, утворенням більше як 25 млн. нових землеволодінь та землекористувань;
- розмежуванням земель державної та комунальної власності, введенням платності землекористування;
- установленням статусу земель і різноманітних обмежень, земельних сервітутів¹ та їх використання до кожної земельної ділянки.

Значимість робіт із землеустрою в сучасних умовах важко переоцінити. Особливо важливе проведення землевпорядних заходів у сільськогосподарському (продовольчому) і міському секторах економіки країни.

Наприклад, у таких країнах, як США, Канада, Австралія, Китай, Німеччина, користування землею обмежено жорсткими законодавчими рамками, які забезпечують пріоритет суспільних, державних інтересів і стабільності суспільства. У зв'язку з прогресуючим антропогенним навантаженням на землю і вимогою стійкого розвитку територій екологічні регламенти в землекористуванні стають визначальними. Коридор екологічних регламентів, у межах яких реалізується свобода господарської діяльності суб'єктів землекористування, постійно переглядається і звужується, а землевпорядне адміністрування за їх дотриманням посилюється. Землеустрій набув всезагального і жорстко регламентованого державою характеру.

Проблеми організації землекористування в Україні, особливо сільськогосподарського, полягають у необхідності забезпечення продовольчих територій, міст і передмість, ліквідації побутових і промислових відходів, збереження дикої природи.

У процесі вирішення цих проблем слід бути дуже обачливим і діяти строго обґрунтовано. Зокрема, необхідно враховувати, що сучасне сільське господарство розвивається шляхом монокультурного виробництва, а зниження кількості внесення органічних добрив до 0,8 т/га у 2010 році призводить до постійної деградації українських чорноземів.

Сьогодні також зростає переконання, що неконтрольоване використання міських і приміських земель, а також некероване розширення міст виснажує відновлювані земельні та інші природні ресурси. Райони, які

¹ Право земельного сервітуту – можливість обмеженого використання чужої земельної ділянки (ділянок) у певних цілях (наприклад, право проходу, право забору води з водойми, прогону худоби і т.д.)

славилися своєю колишньою красою, стали втраченими. Процес забудови міськими жителями приміських земель супроводжується в сільській місцевості чи на узбережжі моря конфліктними ситуаціями.

Характер використання земельних ресурсів завжди був похідною величиною від зростання кількості населення і тих змін, які відбувалися у сфері виробництва і технологій. Одним з визначальних факторів негативного впливу на землекористування в містах і передмістях є приватна власність на землю.

У високорозвинених європейських та інших країнах консерватизм приватної власності на землю призводить до застою в розвитку людства. Все частіше порушується питання про переосмислення феномена власності з позицій сучасності, наукових досягнень, понять честі, совісті і моралі, майбутнього всього людства. Підкреслюється, що на певному етапі розвитку суспільства приватна власність на землю була прогресивним явищем, оскільки змушувала людей працювати, облаштовувати землю. Зараз настає такий етап розвитку людства, коли приватна власність на землю все більше стримує прогрес і розвиток.

Висока вартість міської землі спричиняє не тільки антисоціальні аспекти скупченості населення через різке її подорожчання, а й те, що багато сучасних міст набувають вигляду кам'яних джунглів. Міста, позбавлені зелених насаджень, із нескінченними скупченнями кам'яних будинків, як у дзеркалі, відображають спекулятивну вартість міської землі в умовах нинішньої міської економіки.

Вихід із цієї тупикової ситуації вбачається в забезпеченні цілісності підходу до проблеми національного землекористування.

В Україні поступово починають з'являтися принципово нові концепції розвитку сільських та міських територій. Зокрема, запровадження комунальної власності в містах збільшує можливості для вибору ефективних варіантів будівництва.

Голландці, наприклад, розповсюдили подібну практику на всі існуючі міста. Так, землі Амстердама фактично вже є власністю муніципалітету.

При цьому чітко простежується пріоритет міського планування і бюджетного фінансування як обов'язкової умови переходу до нової концепції землеустрою міських і приміських територій.

Як уже зазначалося, в Україні понад 70% її земельної площі становлять землі сільськогосподарського призначення. Основним напрямом земельної реформи на них було розпаювання та отримання земельних ділянок колишніми членами колгоспів. Більшість із нових власників (60%) – це непрацездатні особи пенсійного віку. Внаслідок цього земля не знайшла ефективного господаря, який хотів би та міг її обробляти. Заходи, передбачені земельною реформою, за станом на 2011 р. здійснені тільки на 48%.

Стали очевидними негативні наслідки непродуманої земельної політики, що полягає, зокрема, у такому:

- відмові від використання продуктивних земель;

- низькій економічній ефективності землекористання майже в 70% сільських господарств;
- повній невизначеності землекористування в агрохолдингах і природних монополіях;
- припиненні робіт з охорони ґрунтів, ґрунтових і геоботанічних обстежень;
- зростаючій деградації земель.

Однією з головних причин таких негативних тенденцій була непродумана грошова оцінка земель, яка не стимулювала її перехід у власність до ефективного господаря. Низька ж земельна плата призвела до безгосподарного ставлення до землі.

Отже, перший крок до вирішення проблем національного землекористування – це проведення розумної політики і суворого адміністрування державою за використанням землі.

До першочергових заходів належить:

- прискорена інвентаризація земельної власності;
- зонування земель за їх доцільним використанням;
- виділення високопродуктивних земель, господарювання на яких може бути високорентабельним і стратегічно важливим;
- формування інформації про регіональну та муніципальну інвестиційну привабливість землекористування;
- нова грошова оцінка земель на рентній основі;
- реформування системи земельного оподаткування;
- включення землі в економічний оборот;
- створення інфраструктури ринку земель у сільській місцевості, зокрема сільських товариств з регулювання обороту земель сільськогосподарського призначення з метою раціоналізації землекористування, сприяння розвитку ефективних сільгоспідприємств і фермерських господарств.

Коротко висвітлимо зміст окремих основних першочергових заходів.

Грошова оцінка вартості земельної власності та землекористування. Перехід до ринкових відносин обумовлює необхідність визначення вартості еквівалента земельної ділянки як об'єкта нерухомості. Потребу в достовірних оціночних показниках по кожній ділянці відчують наразі як державні органи, так і учасники різноманітних земельних угод.

Основний прийом при оцінці землі в Україні – роздільна оцінка земельної ділянки, з одного боку, і здійснених на ній земельних покращень (будівлі, споруди тощо) – з іншого. Вигоди від прав на земельну ділянку реалізуються протягом значно більшого періоду часу, ніж від прав на поліпшення, які мають обмежений строк експлуатації. У поточній вартості земельних ділянок не застосовані поняття зносу та амортизації, на відміну від поточної вартості поліпшень. Разом із тим кожна земельна ділянка має унікальне, властиве тільки їй місцезнаходження, що дає підстави говорити про вартість власне земельної ділянки окремо від вартості здійснених на ній

поліпшень і оцінювати вклад у загальну вартість об'єкта нерухомості по двох позиціях: власне земельної ділянки і покращень на ній. У зв'язку із цим при оцінці землі і визначенні плати за неї, особливо в перехідному періоді капіталізації землі, вводиться абсолютна рента.

Що стосується фактичної ціни об'єктів земельної власності, то вона встановлюється ринком. Проте існує поняття нормативної вартості окремої земельної ділянки.

Зокрема, щодо сільськогосподарських угідь нормативна ціна ділянки визначається як величина доходу, який одержується при певному стандартизованому господарюванні на землі з урахуванням таких об'єктивних характеристик, як середньозважений бал бонітету ділянки, її розташування, кліматичних умов тощо. Виходячи із нормативних затрат на 1 га посівів, нормативної врожайності, середньої ринкової ціни на зерно, коефіцієнта норми рентабельності, необхідної для розширеного відтворення, формується величина диференційного рентного доходу. Далі впроваджується абсолютна земельна рента, яка є однаковою для всіх земель держави. З цих даних визначається нормативна вартість 1 га земельної ділянки (Γ) за формулою:

$$\Gamma = (D_{nr} + A_p) \cdot T_k,$$

(1)

де Γ – нормативна вартість 1 га земельної ділянки, грн.;

D_{nr} – нормативний рентний дохід, грн.;

A_p – абсолютна рента, грн.;

T_k – термін капіталізації ($T_k = 1/k$, де k – величина банківського відсотка за кредит плюс ризику).

Нормативний рентний дохід з 1 га земельної ділянки є умовною величиною, що визначається за формулою:

$$D_{nr} = [C - C_{nr}] \cdot V,$$

(2)

де C – середня ринкова ціна 1 т умовного зерна (за період, наприклад, 6 років – 3 до часу визначення і 3 роки майбутнього продажу), що визначається спеціально вповноваженим державним органом;

V – середня величина природного врожаю² для даної ділянки, що визначається Інститутом ґрунтознавства і агрохімії ім. О. Н. Соколовського;

C_{nr} – середня собівартість 1 т природного врожаю для даної ділянки, яка визначається Інститутом аграрної економіки УААН, з урахуванням 35% рентабельності.

Нормативна ціна землі є орієнтиром при регулюванні з боку держави земельних відносин, крім процесів купівлі-продажу та інших цивільно-правових угод щодо сільськогосподарських земель.

Ринкова вартість землі ($\Gamma_p = \Gamma \alpha$) відрізняється від нормативної на

² Природним вважається врожай, який вирощується без штучного підживлення і з мінімальними заходами захисту.

множник α , що враховує ринкову кон'юнктуру, перспективність ділянки тощо.

Оподаткування землекористування. Плата за землю є не тільки джерелом надходжень до бюджету, але й стимулом для ефективного та рентабельного землекористання.

Аналіз системи земельних платежів в Україні свідчить про існування негативних факторів у цій сфері:

- земельними платежами охоплено менше однієї третини земельного фонду;
- ставки платежів часто є нелогічно низькі і ґрунтуються на неправильному підході до визначення їх розміру;
- наявність великої кількості пільговиків, звільнених від платежів;
- нецільове використання коштів від платежів;
- обмежений набір форм плати за землю, який не відповідає сучасним реаліям створення системи економічного регулювання земельних відносин і управління землекористуванням, та вкрай низька плата за землю, що призводять до виведення з обороту сільськогосподарських земель, неефективного перерозподілу земельного фонду за цільовим призначенням, падіння родючості земель, їх деградації;
- спекуляція земельними ділянками;
- значні втрати дохідної частини бюджету.

Як приклад, розглянемо плату за користування земельною ділянкою сільськогосподарського призначення. Плата повинна справлятися залежно від її продуктивності (урожайності) та, відповідно, прибутку, який вона приносить. Якщо прибутків не передбачається, то, навпаки, держава дотує господаря землі, оскільки він, обробляючи маловрожайні землі, приносить користь суспільству та державі.

Існуюча система оподаткування земель базується на неправильному принципі, за яким розмір плати визначається як певна частка від грошової оцінки землі, що була здійснена 1996 року. Зокрема, розрахунки виконувалися на основі величини доходів та банківського відсотка за кредит, що не відповідають реаліям. Ставки оподаткування землі визначалися без достатніх науково-економічних обґрунтувань. У результаті плата за землю була дуже низькою і не стимулювала її ефективного використання.

Пропонується здійснити реформування системи оподаткування землі в два етапи. На першому, який може становити 3–5 років, слід ввести систему оподаткування, яка б базувалася на величині відсотка від нормативної диференціальної ренти.

Величина податку визначається за формулою:

$$P_z = \eta D_{nr},$$

(3)

де η – ставка оподаткування ($\eta \approx 0,2$, що відповідає двадцятивідсотковому податку на прибуток);

D_{nr} – визначається за формулою (2).

Оподаткуванню підлягають лише сільськогосподарські угіддя, на яких природний врожай більший як 20 ц/га.

Така величина податку змушує хоча б здійснювати нормативний обробіток землі.

З іншого боку, вона не враховує тих удосконалень, які робить хороший господар, адже все, що вирощено понад природний урожай, залишається в прибутку господаря і не оподатковується.

На другому етапі це враховується й оподаткування вже базується на реальній диференційній ренті, однак зберігається принцип заохочення хорошого господаря.

Величина диференційного рентного доходу (ДРД) складається із доходу I, що виникає в результаті природної родючості ґрунту та місця розташування земельної ділянки, і доходу II, який виникає при кращій організації праці, інтенсифікації виробництва, здійсненні певних земельних поліпшень і класифікується як диференційна рента II.

Земельне оподаткування доходу II зачіпає економічні інтереси землекористувачів, не стимулює інтенсифікацію виробництва і земельні поліпшення. Адже виходить, хто краще використовує землю, той платить більший земельний податок. Тоді податок не стає стимулюючим фактором підвищення ефективності використання землі.

Диференційна рента I як надлишковий чистий дохід, що утворюється за рахунок кращої родючості або місця розміщення земель, має бути матеріальною основою плати за користування земельною ділянкою. Диференційна рента II, котра виникає в результаті різної ефективності додаткових вкладень засобів виробництва і праці в одну й ту ж земельну ділянку, і є матеріальною основою додаткового доходу землекористувача.

Диференційний дохід I (ДД I) і диференційний дохід II (ДД II) – це складові загального диференційного доходу (ДРД):

$$ДРД = ДД I + ДД II.$$

(4)

Умовно він розраховується як різниця між вартістю валової продукції, що одержується з 1 га оцінюваних земель при середньому рівні затрат, і вартістю валової продукції при тих же затратах з 1 га відносно гірших земель (на яких природний урожай менший ніж 20 ц/га), забезпечуючи окупність затрат, необхідну для ведення розширеного виробництва на рівні 35%.

Ураховуючи, що розмір земельного податку на 80–90% залежить від якості земель, місця розміщення земельної ділянки від ринків збуту і територіальної інфраструктури, а не від результатів господарської діяльності, як це є сьогодні, його доцільно розраховувати за формулою:

$$П = (ДД \cdot \eta) + (ДД I \cdot K\phi a),$$

(5)

де η – ставка оподаткування;

$K\phi a$ – коефіцієнт, який характеризує фактор фонду повернення коштів

(інвестицій)³.

Система платежів за землю має включати наступні блоки:

- постійно діючого оподаткування за право користування землею (земельний податок для власників і користувачів землею, орендна плата для орендарів земель державної і комунальної власності);
- одноразових платежів (плата за набуття прав на земельну власність, плата за зміну цільового призначення земель, страхові збори при сплачуванні прав власності й оренди землі, компенсаційні виплати на відновлення порушених земель, перш за все сільськогосподарських);
- зборів при угодах із земельними ділянками (платежі з доходів купівлі-продажу земельних ділянок, при оформленні спадкування, дарування, обміну та інших угодах; заставні платежі, які підлягають поверненню);
- платежів за користування земельною інформацією і землевпорядні послуги (збори за користування графічною і статистичною кадастровою інформацією, платежі за землевпорядні послуги при угодах і операціях із землею);
- платежів за штрафні санкції при порушеннях у сфері користування земельними ділянками.

Отже, в існуючу систему земельних платежів необхідно внести суттєві зміни, тобто, по суті, створити новий механізм системи платності землекористування, а саме:

- ставки земельних платежів повинні бути економічно значимими і строго відповідати рентній дохідності відповідної земельної ділянки;
- земельні платежі мають бути обов'язковими для всіх без винятку землекористувачів;
- пільгове оподаткування необхідно регулювати тільки розмірами і термінами сплати платежів та зборів;
- земельні платежі повинні встановлюватися незмінними на період 3 роки для землекористування несільськогосподарського призначення і 5 років – для сільськогосподарського;
- система платежів за землю має включати й одноразові платежі, а також збори від угод із земельними ділянками, за користування інформацією про землі та штрафи.

Введення у практику диференційованої системи земельних платежів необхідно запровадити шляхом прийняття нової редакції Закону України «Про плату за землю», що підвищить соціальну орієнтацію плати за землю.

Установлення заснованих на єдиних принципах і стабільних ставках земельних платежів на трьох- і п'ятирічний період поставить всіх, хто проживає і працює на землі України, в рівні умови і буде економічно зацікавлювати кожного землекористувача у пошуку резервів підвищення доходів за рахунок кращого використання землі.

³ При банківській ставці 18% $K_{фа} = 0,00964$; 15% – 0,02102, 12% – 0,04144; 8% – 0,1.

Виключно на основі даних державного земельного кадастру встановлюється правовий режим земельної ділянки та його параметри, необхідні для визначення фіскальними органами плати за землю. Всі угоди, пов'язані зі зміною прав на землю, визнаються дійсними тільки після їх державної реєстрації.

Кошти від земельних платежів повинні в основному забезпечувати фінансування заходів щодо охорони земель, підвищення родючості ґрунтів, ведення земельного кадастру і моніторингу земель, землеустрою, інженерного і соціального облаштування території. Проте, як показав аналіз, у 1996–2010 рр. переважна частина цих коштів (до 90%) використовується органами влади та місцевого самоврядування на інші заходи.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Щоб реалізувати вказані вище положення, необхідно вдосконалити систему оцінки земель та земельних платежів на рентній основі, утворити інтегровану систему управління в галузі земельних відносин і професійний земельний орган, відповідальний за регулювання земельних відносин та адміністрування режиму землекористування.

Цей орган повинен забезпечити повноцінну систему ведення земельного кадастру; створення доступної і відкритої інформації про всі земельні ділянки країни, їх власників та користувачів; проведення нової оцінки землі і на цій основі здійснення щорічного обліку рентної вартості всіх земельних ділянок.

В Україні є необхідні умови для того, щоб в короткий строк сформувати сучасну ринкову систему національної моделі землекористування, яка цілком відповідатиме поставленим перед нею вимогам, а головне – інтересам усього суспільства.

Література

1. Другак В. М. *Теоретичні та методологічні основи економіки землекористування* / В. М. Другак; [2-ге вид. доп. та змін.] – Тернопіль: Підручники та посібники, 2010. – 303 с.
2. Третьяк А. М. *Теоретико-методологічні засади оцінки вартості землекористування територій природно-заповідного фонду як інструменту прийняття управлінських рішень* / Третьяк А. М., Другак В. М., Третьяк Н. А. // *Земельне право України*. – 2011. – № 3. – С. 7–13.
3. Третьяк А. М. *Стратегія реформування земельної політики в Україні на сучасному етапі* / А. М. Третьяк // *Землевпорядний вісник*. – 2009. – № 6 – С. 12–21.
4. Третьяк А. *Нова парадигма землеустрою в земельній політиці України* / Третьяк А., Дорош О., Третьяк Н. // *Землевпорядний вісник*. – 2011. – № 1. – С. 10–16.