

ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ — РЕАЛЬНОСТІ І МОЖЛИВОСТІ

ЗАКОНОДАВЧА БАЗА

Законом України "Про плату за землю" встановлено, що використання землі в Україні є платним, при цьому плата за землю стягується у вигляді земельного податку або орендної плати.

Земельний податок сплачують власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі, що використовують земельні ділянки на праві постійного користування. Ставки земельного податку за земельні ділянки конкретного цільового призначення та функціонального використання встановлені законом як відповідний відсоток від нормативної грошової оцінки.

Земельним кодексом України встановлено, що право постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності здобувають підприємства, установи й організації, що належать до державної чи комунальної власності, а також громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації. Громадяни та юридичні особи, які мають у постійному користуванні земельні ділянки, але згідно з законом не можуть мати їх на такому праві, повинні до 1 січня 2005 року переоформити у встановленому порядку право власності або право оренди на них.

Відповідно до закону України "Про оренду землі" оренда землі — це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності. Розмір орендної плати за землю встановлюється за згодою сторін у договорі оренди, але річна орендна плата за земельні ділянки публічної форми власності не може перевищувати 10 відсотків нормативної грошової оцінки. Право на оренду земельної ділянки виникає після укладення договору, який набирає чинності від моменту його державної реєстрації.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено, зокрема, "підготовку і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку... та справляння плати за землю". Крім того, в розділі



Сергій ХРОПОТ,

експерт ЗУРНЦ,
кандидат технічних
наук, доцент кафедри
кадастру територій НУ
"Львівська Політехніка"

"Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави". Що далі ми просуваємося шляхом ринкових перетворень, то більше усвідомлюємо змістовну глибину цієї конституційної норми. А якщо земельні ресурси є найважливішим матеріальним багатством держави, то чи завжди і всюди ефективність використання їх є адекватною такому високому статусові? В цій публікації висвітлено реальні можливості пошуку резервів плати за землю і, як наслідок, значного збільшення дебіторської спроможності одного з основних (принаймні на сучасному етапі розвитку) джерел поповнення місцевих бюджетів.

делегованих повноважень законом до відання виконавчих органів рад віднесено "реєстрацію суб'єктів права власності на землю; реєстрацію права користування землею і договорів на оренду землі; видачу документів, що посвідчують право власності і право користування землею".

Бюджетним кодексом України встановлено, що 100% надходжень від плати за землю потрапляє до місцевих бюджетів (100 відсотків плати за землю — для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75 відсотків — для бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення; 60 відсотків — для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань; 25 відсотків — для бюджетів АРК та відповідної області; 15 відсотків — для районних бюджетів).

СУЧАСНИЙ СТАН

Підставою для нарахування земельного податку є дані державного земельного кадастру. Нарахування земельного податку громадянам проводять державні податкові інспекції, а юридичні особи самостійно обчислюють суму земельного податку. За земельну ділянку, що перебуває у спільній власності (користуванні), земельний податок нараховується пропорційно до частки (реальної чи ідеальної), що належить кожному з співвласників (користувачів). Законодавством визначені пільгові категорії осіб, що частково чи повністю звільняються від сплати земельного податку. Платники, яких своєчасно не було залучено до сплати земельного податку, згідно з законом сплачують земельний податок не більше ніж за два попередні роки.

Законодавством не визначено чіткої процедури сплати земельного податку, проте на рівні звичаєвого права встановилася норма, що земельний податок сплачується на відповідний рахунок через банківську установу. Органи місцевого самоврядування при цьому мають змогу контролювати загальну суму

платежів, що надійшли, але сучасний стан комп'ютеризації та можливості електронного зв'язку не дозволяють відстежувати персонально платників земельного податку.

Щодо орендної плати за земельні ділянки публічної форми власності всі питання вирішуються за згодою сторін у договорі оренди. Законодавством не обумовлено процедури визначення розміру орендної плати, а тому нерідко трапляються випадки, коли розмір орендної плати є результатом "торгів" між орендодавцем і орендарем. На наш погляд, такий порядок неприйнятний через багато причин, головною з яких є загроза породження можливостей для зловживання бюджетними коштами.

Оскільки договір оренди землі набирає чинності після його державної реєстрації, складається хибне враження, що й орендну плату треба сплачувати з того ж моменту. Якщо чинити строго в дусі закону — нібито все правильно. Адже законом заборонено починати використовувати земельну ділянку до встановлення її меж та одержання документа, що засвідчує право на неї. Проте чи завжди і всюди в повному обсязі дотримується такий порядок? Аналіз фактичного стану в різних регіонах України дозволяє констатувати, що в практичній реалізації орендних відносин значно поширилось явище, коли орендар розпочинає освоєння земельної ділянки ще на стадії виявлення намірів (зрозуміло ж — і досягнення консенсусу) укласти договір оренди.

Дозволимо собі висловити застереження, що ми не підтримуємо такої практики: закон потрібно виконувати всім. Хоча в разі, коли укладання договору оренди не вимагає розробляти проект відводу земельної ділянки (і протокольні між сторонами досягнуто згоди щодо всіх істотних умов договору), це допустимо. Наша позиція ґрунтується на тому, що: по-перше, інвестиційна привабливість територій значною мірою визначається (принаймні на сьогодні це один із основних чинників) процедурними та часовими

показниками оформлення права на земельну ділянку; по-друге, непоодинокі випадки, коли термін укладання договору оренди земельної ділянки і його державної реєстрації "розтягується" на рік, а то й більше; по-третє, місцеве самоврядування не менше за інвестора зацікавлене в тому, щоб земельна ділянка використовувалася і, відповідно, до бюджету надходила плата за землю.

Порядок внесення орендної плати аналогічний до згаданого вище земельного податку.

МОЖЛИВОСТІ

Ми вважаємо, що практично кожна територіальна громада має можливості значно збільшити надходження до місцевого бюджету з виду доходів "плата за землю". І зовсім не шляхом механічного збільшення плати за використання земельних ділянок, а насамперед через удосконалення системи керування та контролю за надходженнями плати за землю й розширення бази оподаткування. На деяких найбільш характерних аспектах порушеного питання нижче буде наголошено.

Ефективне управління та контроль у галузі плати за землю забезпечує наявність інформації про реальний стан використання земельних ресурсів, бажано, звичайно ж, щоб відомості були представлені в цифровому форматі, на основі ГІС-технологій. Володіючи реальною базою даних, органи місцевого самоврядування зможуть не тільки підвищити ефективність виконання законодавчо обумовлених власних повноважень, але й здійснювати своєчасний контроль плати за кожною земельну ділянку. Це затратно, але необхідно. Успішно здійснювати управлінські функції можна лише щодо конкретно реального, а не вдавано міфічного.

Для забезпечення відповідної якості управління в штати сільських, селищних рад необхідно ввести посади спеціалістів-землевпорядників, а в міських радах — сформувані відділи (управління), які фахово зможуть вирішувати поточні та перспективні питання управління

земельними ресурсами територіальної громади.

Питання сплати земельного податку в переважній більшості територіальних громад уже належно вирішене, тому значних резервів росту, на наш погляд, тут немає. Хоча на одному аспекті варто зосередити увагу. Так склалося, що багато власників присадибних земельних ділянок використовують їх повною мірою чи частково не за функціональним призначенням, а якщо точніше — для комерційної діяльності. Невідомо, за чиєю рекомендацією (але це характерно практично для всіх регіонів держави), органи місцевого самоврядування вирішують це питання за процедурою Постанови КМУ від 11 квітня 2002 р. №502 "Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб". Провокуючи тим самим конфлікт влади з власником земельної ділянки (зміна цільового призначення вимагає розроблення проекту відведення земельної ділянки, а це задоволення вартує чималих коштів, крім того, залишається без відповіді питання переведення земельної ділянки до первинного стану — знову через проект відведення?).

На наш погляд, у зазначеному випадку застосовувати згадану вище Постанову неправомірно, оскільки тут немає жодних підстав говорити про зміну категорії земель. Органи місцевого самоврядування в установленому законом порядку надають (не надають) дозвіл на зміну функції використання земельної ділянки (чи її частини), що не вимагає автоматичного розроблення проекту відведення. З метою компенсації трудовитрат відповідних служб процедура погодження має бути платною (при цьому вартість послуги не повинна перевищувати суми прокалькульованих фактично виконаних робіт за державними розцінками). Крім того, зміна функції використання земельної ділянки (чи її частини), автоматично зумовлює зміну величини земельного податку.

Чинним законодавством в Україні запроваджено нову правову форму користування земельною ділянкою — сервітутне землекористування. Оскільки норма закону регламентує, що використання землі в Україні є платним, без обмежень і винятків — за користування земельною ділянкою на правах земельного сервітуту також необхідно вносити плату за землю. В царині залучення фактичних землекористувачів на правах земельних сервітутів до плати за землю — практично "неоране поле". І резерви незалучених коштів до місцевих бюджетів — далеко не символічні.

Нині в багатьох (особливо великих) містах органи місцевого самоврядування своїми рішеннями навели лад у відносинах оренди земельних ділянок. Тим територіальним громадам, хто цього ще не реалізував, рекомендуємо розробити і прийняти рішенням місцевої ради "Положення про оренду земельних ділянок". Наявність Положення сприяє утвердженню цивілізовано прозорих орендних відносин, усуває можливості проявів суб'єктивізму щодо конкретного орендаря, зрештою — поліпшує інвестиційну привабливість територій. Окрім інших питань, Положення чітко регламентує розміри орендної плати за земельні ділянки різних категорій та функціонального використання. Це один із найскладніших його розділів, оскільки, встановлюючи ставки орендної плати, необхідно провести детальний аналіз характерних ознак конкретної територіальної громади. Завищена орендна плата не стимулює притоку капіталу, занижена — це прямі втрати місцевого бюджету. До слова, територіальні громади з достатньо розвиненою діловою активністю, величинами ставок орендної плати можуть керувати процесом викупівлі земельних ділянок.

Ми рекомендуємо всім територіальним громадам, хто цього ще (або вже) не робить, запровадити (відновити) реєстрацію в раді договорів оренди земельних ділянок, зрештою, це вимога закону і її

потрібно виконувати. Відомості, що містить реєстр договорів оренди земельних ділянок, вкрай необхідні органам місцевого самоврядування для ефективного управління земельними ресурсами, планування варіантів перспективного розвитку територій, контролю за надходженнями орендної плати. Застерігаємо, реєстрацію договорів оренди земельних ділянок у раді не можна ототожнювати з державною реєстрацією, — це абсолютно різні реєстри, які мають свою мету і призначення.

Від моменту реєстрації договору оренди земельної ділянки в раді орендар зобов'язаний вносити орендну плату (власники об'єктів нерухомого майна — від моменту набуття права власності на нерухомість).

Ми вважаємо, що результативність роботи стосовно ліквідації заборгованості з плати за землю (прямі недонадходження до місцевого бюджету) безпосередньо залежить від рівня злагодженої співпраці органів місцевого самоврядування з органами судової влади. Це однаковою мірою стосується і шляхів розв'язання законодавчих колізій. Для прикладу, тут доречно із вдячністю згадати рішення Конституційного Суду України від 05.02.2004 р., яким було знято з порядку денного кількарічну проблему, що вже встигла обрости десятками судових рішень.

ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Перелік порушених та багато інших питань, з детальним обговоренням всіх аспектів, що можуть виникнути під час їх практичної реалізації, розглядаються на навчальних семінарах-тренінгах у мережі регіональних навчальних центрів. Усіх зацікавлених, передусім представників органів місцевого самоврядування, запрошуємо до співпраці. В державі є реальні можливості перевести бюджети всіх рівнів із дефіцитних у профіцитні, потрібно тільки ці можливості повною мірою реалізувати.