

Концептуальні основи розвитку земельних відносин в Україні

Подано критичну оцінку та розглянуто пропозиції з вдосконалення земельних відносин в Україні. Обґрунтовано недоцільність експорту сировинної продукції рослинності, необхідність підвищення розміру орендної плати, податку на землю та оподаткування нерухомості.

Critical appraisal is given and suggestions concerning the improving of the land property relations in Ukraine are considered. The pointlessness of export of plant-grower industry raw products is proved, necessity of increase in the level of rent, land and real estate taxes are argued.

Проблема використання земельних ресурсів стала наріжним каменем визначення орієнтирів зростання економіки країни. Розглядати такі національні цінності, як національну ідею, державну незалежність України, почуття національної гідності, немає сенсу без усвідомлення особистістю значення землі, її рушійної сили, поступу в системі внутрішньонаціональних відносин. Земля є фундаментом національної могутності. Тому не дивно, що багато вчених-економістів звертались до світової практики земельних відносин, намагаючись кожен по своєму осмислити доробок попередників. Завдяки цьому було окреслено теоретико-методологічні та правові засади земельних відносин на сучасному етапі, які містяться у працях видатних вітчизняних економістів, землевпорядників та в таких основоположних документах, як Конституція України, Земельний, Водний та Лісовий кодекси, Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України й ін.

Беззаперечно визначено, що стратегічне завдання регулювання земельних відносин полягає у забезпеченні права на землю громадянам, юридичним особам, територіальним громадам та держави, раціонального використання та охорони земель.

На жаль, розвиток земельних відносин в Україні супроводжується багатьма негативними явищами й тенденціями. Як наслідок – цілий ряд чинників, таких як соціальна дезадаптація, руйнація землекористування, ослаблення зовнішньоекономічних зв'язків призвели до девальвації моральних цінностей, занепаду національної свідомості тощо.

Наскільки нерозумною є політика паювання земель, переданих у колективну власність, започаткована Указами Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” від 10 листопада 1994 р. № 666 [3] та “Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарських підприємств і організацій” від 8 серпня 1995 р. № 720 [4] і продовжена в Указі Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення розвитку аграрного сектора” від 3 грудня 1999 р. [5], свідчить той факт, що мільйони гектарів землі не обробляються, катастрофічно знижується родючість, погіршуються інші якісні характеристики земельних угідь. Штучні схеми паювання земель не мають нічого спільного з реальним процесом розвитку ефективного землекористування. Українське суспільство, українські хлібороби негативно ставляться до насильницького паювання земель, усвідомлюючи, що парцеляція землі відкидає їх на сто і більше років назад.

Зараз вже очевидно, що наша держава обрала найгірший, який тільки може бути, варіант земельної реформи. Жодна з країн світу не йшла таким шляхом. Досить послатись на досвід США, де землекористування розміром навіть в 400 га є збитковим. В цьому контексті є всі підстави стверджувати, що парцеляція масивів землі на 3-5 га “клітки” заважає становленню потужних сучасних агроформувань, застосуванню індустриальних технологій, українському національному відродженню, розмах якому намагається дати незалежна Україна.

Власно кажучи, паювання земель колективної власності здійснювалося методично невірно. Основою для його проведення повинні були служити результати інвентаризації всіх земель, переданих у колективну власність, уточнена грошова оцінка земель та ін. Тільки після детального ознайомлення з цими матеріалами можна було розпочинати паювання земель. Але такого не відбулось, внаслідок чого з'явилася суттєва розбіжність у площах між розпайованими землями і площами земель, наведених у земельних звітах. Є багато прикладів, коли в одних випадках не вистачало землі для розпаювання, в інших – навпаки, вона виявлялась “зайвою”. Недостовірні матеріали грошової оцінки земель викликали справедливі нарікання власників земельних паїв, що було зумовлено значними відхиленнями площ земельних ділянок від їх середнього розміру, оскільки фізична площа паю прямою мірою визначається розміром грошової оцінки земель: чим нижча оцінка земель, тим більший розмір паю, і навпаки.

Особливе занепокоєння викликає паювання зрошувальних земель. Вся складність полягає в тому, що в районах зрошувального землеробства через вихід з різних причин з ладу значної площі зрошувальних систем останні все ж паювалися як землі з діючими зрошувальними системами, хоча фактично вони були богарними. Заради справедливості відзначимо, що ці землі потрібно було списати як зрошувальні з наступним переведенням їх у склад богарних. Оскільки цього не було зроблено, земельні паї, які отримали громадяни на так званих зрошувальних землях, виявились значно меншими, ніж паї на прилягаючих богарних землях.

З огляду на ті негативні процеси, які відбуваються в землекористуванні, наростання кризи у суспільстві, усунення протиставлення громадянського суспільства державі вихід потрібно шукати не в парцеляції, а в консолідації земельних ділянок у суцільні земельні масиви з метою використання індустріальних технологій. Орієнтування на таку земельну політику є перспективним.

При такій постановці питання само собою не виникало б необхідності оформляти право власності на кожен земельну ділянку власникам земельних часток (паїв), а можна було б обмежитись сертифікатом на право приватної власності на земельну частку (пай). До речі, Укази Президента України № 666 та № 720, про які нами раніше згадувалось, передбачали поділ земель, які передано у колективну власність на земельні частки (паї) без виділення їх в натурі. Це був би ідеальний варіант. Йшлося про те, що земельна частка (пай) може бути об'єктом купівлі-продажу, дарування, міни, успадкування, застави. Власник міг передати земельну частку в оренду з правом отримання орендної плати.

У випадках, коли той чи інший власник паю виявив бажання самостійно господарювати на землі, він мав право на підставі державного акта на право приватної власності отримати земельну ділянку в порядку черговості виходу з колективного господарства у суцільному масиві, не порушуючи структури загального землекористування. Хоча, як показує практика, навіть у цьому випадку державний акт на право приватної власності на земельну ділянку не є обов'язковою умовою, оскільки власник земельної частки міг продовжувати працювати на землі на підставі сертифіката.

Вінцем усіх недоліків у землекористуванні став Указ Президента України від 3 грудня 1999 р., про який вже згадувалось. Ним регламентовано суцільну парцеляцію земель колективної власності з наступною масовою видачею державних актів на право приватної власності на земельні ділянки. Причому кінцевим терміном виконання робіт було призначено 1 квітня 2000 року. Треба сказати, оскільки Указ не підлягав обговоренню, нині майже 100 відсотково земля “покілкована” і видано громадянам державні акти приватної власності на земельні ділянки, на що невинувато витрачено сотні мільйонів гривень, так потрібних для інших більш важливих справ.

З огляду чинного законодавства тільки наявність державного акта на право приватної власності на земельні ділянки дозволяє її власнику продавати або здійснювати інші цивільно-правові угоди.

Втім, головне завдання земельної реформи полягає не у видачі державних актів на право приватної власності на землю, щоб її згодом продавати. Для українського суспільства привабливою складовою ринку є оренда землі, що дає змогу реалізувати своє право на предмет господарювання на ній. Принциповим є розуміння того, що головне призначення землі не бути предметом купівлі-продажу, а вирощувати на ній сільськогосподарські культури для людей та корм для худоби. Доречність такого уявлення не викликає сумнівів, оскільки цей контекст не допускає зловживань у процесі обігу земельних ділянок.

Однією із проблем землекористування є інвентаризація земель населених пунктів та земель несільськогосподарського призначення. Для того, щоб будь-яка стратегічна програма була втілена в життя, без інвентаризації не обійтись. Натомість, ще досі відсутня повна інформація щодо кількості землекористувачів (землевласників) на території населених пунктів, розмірів їх землекористування, функціонального призначення того чи іншого об'єкта власності й інше.

Матеріали інвентаризації земель дозволяють виявити всіх платників податку та інших плате-

жив за використання землі. Матеріали інвентаризації земель слугують надійною основою формування земельних чи земельно-майнових комплексів і створення на цій основі інвестиційного земельно-майнового фонду з метою активного залучення інвестиційних ресурсів.

Конструктивна взаємодія держави в особі Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій та територіальних громад сіл, селищ, міст вимагає розмежування прав власності на землю територіальних громад і держави. Необхідно підкреслити, що у цьому випадку не зменшується роль держави як одного з головних суб'єктів прийняття управлінських рішень в галузі земельних відносин. Навпаки, держава та територіальні громади повинні створити дійовий механізм для вирішення суспільних потреб, діючи як органічні складові єдиної соціальної системи, спрямованої на розвиток ефективного землекористування.

З цією метою уже сьогодні потрібно, щоб Президент України доручив Держкомзему України розробити технологію і завершити проведення робіт з інвентаризації земель, грошової оцінки земель населених пунктів та земель несільськогосподарського призначення, розмежування земель права державної і комунальної власності. При цьому інвентаризація повинна виконуватися за кошти землевласників і землекористувачів, грошова оцінка земель за рахунок державних коштів бюджету, а розмежування земель – за рахунок місцевого бюджету.

Уряд і Верховна Рада України впродовж тривалого періоду розглядають як один з можливих шляхів зростання економіки продаж на зовнішній ринок рослинницької продукції, в першу чергу культур зернової групи, соняшника й ін. Свідченням цього є щорічний продаж за кордон 25-30% валового збору зерна, значну частину соняшника тощо. Проте намагання представити таку ситуацію найліпшим чином не має реальних підстав з багатьох причин.

Насамперед, щоб не ганятися за примарами, рахуючи чистий доход або прибуток від продажу зерна чи соняшника, потрібно окреслити критерії, за якими будуть оцінюватися витрати на виробництво рослинницької продукції.

На практиці чистий доход визначається як частина валового доходу, яка залишається після вилучення з нього затрат на оплату праці і нарахувань на неї.

Прибуток визначається як різниця між виручкою від реалізації продукції і повної її собівартості. Зверніть увагу, що до витрат на виробництво продукції рослинництва не включені витрати, пов'язані із відтворенням родючості ґрунту. Треба сказати, що пояснення цьому феномену

криється у його маловивченості, який досі не вийшов на рівень загальнонаціональних інтересів.

Зосереджуючись на проблемі відтворення родючості ґрунту доходимо висновку про унікальність такої складової ґрунту, як гумус, який є стабілізатором і регулятором усіх ґрунтових процесів у ґрунті. У цьому контексті наявність гумусу в ґрунті є свідченням підтримання сталого розвитку землекористування.

Відповідно до природи та характеру гумусоутворення, авторами розроблено методика [6], яка дозволяє при різних рівнях урожайності сільськогосподарських культур та способу використання супутньої продукції (солоне, бадилля, гичка й ін.) визначати втрати гумусу, зумовлені вирощуванням біомаси.

Наприклад, при врожайності озимої пшениці 50 ц /га, за умови, що супутня продукція після спеціального приготування буде використана на корм худобі, дефіцит гумусу в ґрунті складатиме 0,96 т/га. Це означає, що для компенсації такого дефіциту потрібно в ґрунт внести 19,2 т/га перепрілого гною (0,96 : 0,05). Тут значення 0,05 означає, що в одній тонні гною міститься 50 кг гумусу.

Враховуючи, що за сучасних умов ринкова ціна гною становить 70-80 грн./т і більше, компенсаційна його вартість дорівнюватиме в середньому 1,4 тис. грн./га. Долучивши до цієї суми транспортні й інші витрати, загальні витрати складатимуть 1,5 тис. грн. /га і більше.

Реалізувавши зерно (в залежності від його класу) в середньому за 600 грн./т, суб'єкт продажу може отримати 3 000 грн. = (5 т · 600 грн.). Таким чином, частка компенсаційних витрат на відтворення родючості ґрунту плюс прямі затрати на виробництво зерна, які в середньому складають 1,5-1,6 тис. грн./га, забезпечують економічний зиск від продажу зерна на рівні "нуля" і нижче. Отже, є всі підстави констатувати, що Україна піднімає не національну економіку, не національного товаровиробника, а підтримує країни-імпортери українського зерна, закордонних трейдерів, які, переробивши зерно, продаватимуть на українському ринку вже інший продукт, але за світовими цінами.

Ще гірша ситуація складається на ринку такої олійної культури, як соняшник. Адаже при його урожайності 20 ц/га з ґрунту виноситься три тонни гумусу, для компенсації якого в ґрунт потрібно внести 60 т гною на 1 га, що у грошовому виразі складатиме понад 4 тис. грн./га. Реалізувавши насіння соняшника навіть за ціною 300 американських доларів (всі попередні роки продавали за ціною 100-200 американських доларів), виручка складатиме в межах 3 тис. грн./га, що, як видно, не покриває витрат, пов'язаних з відтворенням родючості ґрунту. Якщо до цих витрат додати прямі витрати на вирощування соняшника, то стає очевидним, що українська

земля не працює на українську націю, її розквіт. Тим часом українські підприємці всупереч об'єктивним законам розвитку природи, процесам ґрунтотворення отримують економічний зиск за рахунок майбутніх поколінь, грабуючи решту гумусу, що поки що залишився в ґрунті. Тому політика держави повинна бути спрямована на забезпечення й узгодження суспільних, групових і особистих інтересів громадян України, забезпечуючи відтворення природних ресурсів, із яких люди черпають для себе найдорожче – життєдайну енергію для щасливого життя.

Новітні дослідження свідчать, що передача земельних паїв в оренду останнім часом привертає все більшу увагу наших співвітчизників. Проте розмір орендної плати за землю, який нині в Україні офіційно складає не нижче 1,5% грошової оцінки землі, є проявом пограбування власника паю, що сіє зневіру селян до ідеї земельної реформи.

На користь аргументу наведемо приклад. Скажімо, власник, здавши в оренду земельну ділянку площею 5 га, за умови її грошової оцінки в розмірі 9,0 тис. грн., отримає в кінці року 675 грн. = $(5 \cdot 9000 \cdot 1,5 : 100)$ орендної плати, або 135 грн./га. Проте, отримавши 675 грн., орендодавець і не підозрює, що він втрачає у 5-6 разів більше, ніж отримує орендної плати. В чому суть? Суть в тому, що орендар, взявши землю в оренду, головним завданням має отримати якомога більше економічного зиску з кожного гектара землі. Але розміщуючи у 4-пільній польовій сівозміні озиму пшеницю, цукрові буряки, кукурудзу на зерно та ярий ячмінь при урожайності відповідно 40 ц/га, 200, 60 і 30 ц/га, річні середньозважені витрати гумусу складатимуть 1,3 т/га. Щоб компенсувати втрати гумусу, зумовлені отриманням згадуваної урожайності культур в ґрунт, орендарю потрібно щорічно додатково вносити 26 т/га гною = $(1,3 \text{ т/га} : 0,05)$.

Проте, як показує практика, орендарі, якщо і вносять в ґрунт добрива, то переважно мінеральні, оскільки запасами органічних добрив вони не володіють – це з одного боку. З іншого боку – орендарю з 5-річним терміном оренди не вигідно вносити органічні добрива, оскільки їх дія проявляється не в перший рік господарювання на землі, а переважно на третій. При цьому особливо звертаємо увагу на не менш важливий факт, що мінеральні добрива родючості ґрунту не забезпечують, а тільки підвищують урожайність культур.

Тому не випадково, після п'ятирічного терміну оренди землі орендар повертає її орендодавцю у спустошеному стані, що видно з нескладних математичних розрахунків. Посилаючись на вищенаведений приклад, підкреслимо, що за 5 років оренди буде витрачено 6,5 т/га гумусу = $(1,3 \text{ т/га} \cdot 5 \text{ років})$. Щоб компенсувати ці втрати

потрібно внести в ґрунт 130 т/га гною, що у грошовому виразі складатиме в середньому 9,8 тис. грн./га, а орендна плата за цей період складає лише 3 375 грн. = $(675 \text{ грн.} \cdot 5 \text{ років})$.

Результати вирахувань свідчать, що орендодавець за 5-річний термін оренди земельної ділянки втрачає 6,4 тис. грн., або 1,3 тис. грн., щорічно. Зіставивши цифрові значення витрат з одного гектара (1 300 грн./рік) та орендної плати (135 грн./рік), можна зробити висновок, що орендна плата за землю повинна складати в межах 10-12%, а не 1,5% від грошової оцінки землі регламентованих Указом Президента України. Отже, проведені нами дослідження виявили необхідність перегляду політики ринку рослинницької продукції і розміру орендної плати за земельні ділянки. Але, щоб таку політику проводити, яка б відповідала настроям населення, потрібно, щоб в Уряді України була відповідальна за це особа – віце-прем'єр з питань аграрної політики, посаду якого з невідомих причин ліквідовано новою владою.

Ще одним важливим вектором політики держави є організація вдосконалення процедури оподаткування землі і нерухомості, пов'язаної із землею як основою формування міцної фінансової бази країни. Але історично так сталося, що питання оподаткування в Україні носять недосконалий характер, що не дозволяє в повному обсязі розкрити його потенційні можливості, оптимізувати фінансування і розмір фінансових ресурсів, необхідних для ефективного розвитку землекористування, організаційно-господарських заходів з охорони земельних ресурсів і ін. З огляду на відсотки оподаткування – 0,1 від грошової оцінки орних земель і 0,3 – багаторічних насаджень [2] – не можна говорити про будь-які фінансування, спрямовані на поліпшення земель, виконання комплексу земельно-кадастрових робіт, створення автоматизованих інформаційних систем тощо. Аналіз практики організації використання землі на сучасному етапі свідчить про об'єктивну необхідність підвищення розміру оподаткування орних земель з 0,1 до 1,0% від грошової оцінки земель, багаторічних насаджень з 0,3 до 2-3%. При цьому, як показує практика, у формуванні фінансових ресурсів зацікавлені три сторони: держава, яка зможе фінансувати заходи в рамках її компетенції; підприємці, що зацікавлені у державній фінансовій підтримці; громадяни, що зацікавлені у загальному оздоровленні землекористування, зростанні ціни землі й ін.

Окреме питання – оподаткування земель, які виявились в межах прибережних захисних смуг, округлах і зонах санітарної охорони на територіях лікувально-оздоровчих місцевостей і курортів, на землях історико-культурного призначення тощо. Хоч закон України "Про плату за зем-

лю” регламентує диференційовані ставки оподаткування за використання цих земель, проте він носить формальний характер і не співвідноситься з прибутковістю суб’єкта господарювання на цих землях. Йдеться, насамперед, про розміщення пансіонатів, баз відпочинку й ін. у безпосередній близькості до акваторії моря, де рента, тобто надлишковий дохід за рахунок зручнішого місця розташування, буде значно вищою, ніж на землях суб’єктів господарювання дещо менш зручних умов. Іншою, не менш важливою, ознакою ринкових відносин є оподаткування нерухомості, що пов’язана із землею (будівлі, споруди тощо). За роки незалежності України значно зросли обсяги будівництва громадянами України, в тому числі високопосадовцями, часто за рахунок коштів сумнівного походження. Причому будівництво одними і тими громадянами ведеться паралельно на декількох будівельних майданчиках у Кончі-Заспі, Кримському узбережжі Чорного моря, гірському курорті “Східниця” і ін. Але і сучасна політика розвитку України не забороняє таке будівництво, тільки потрібно справедливо і вчасно сплачувати податок за нерухомість.

На наш погляд, розмір податку повинен носити диференційований характер. Наприклад, за норматив площі на одну особу, який нині в Україні складає 21 м², сплачується тверда ставка, а понад норму проводиться оплата за іншими ставками в рамках відповідних шкал з такими інтервалами: 22-30 м²; 31-40; 41-50; 51-70; 71-100, більше 100 м². Із зростанням параметрів шкали відповідно і зростає розмір податку. Скажімо, якщо в інтервалі 22-30 м² податок за кожен квадратний метр складає 10 грн., то в інтервалі 31-40 – 15 грн., 41-50 – 20 грн., 51-70 – 35 грн., 71-100 – 60 грн. і більше 100 м² – 90 грн. Такий підхід оподаткування є соціально справедливим, оскільки дозволяє навіть нечесно зароблені гроші окремими громадянами, які вкладено у будівництво, повернути через певну кількість років у формі податку у державну казну.

З урахуванням досвіду європейських країн, США, Японії й ін. нами проведено орієнтовний розрахунок суми податку за нерухомість на гірському курорті в селищі міського типу Східниця, який дозволяє зробити висновок, що до державної казни щорічно надходитиме 9-10 млн. грн., а в цілому по Україні ця сума становитиме біля 100 млрд. грн.

Реалізація такої постановки питання вимагає прийняття закону України “Про оподаткування нерухомості”, хоча неважко передбачити хід подій навкруги цього закону. Вся справа в тім, що прийняття такого Закону “прямо вдарить” по багатьох членах українського парламенту, Уряду, оскільки кожен із них найбільше володіє нерухомістю.

На наш погляд, поки буде такий закон прийнятий, Президент України повинен дати Доручення відповідним відомствам із залученням провідних науковців, практиків щодо визначення розміру податку за нерухомість, розробити механізм обліку нерухомості, а відтак видати Указ, який би зобов’язав оподаткування нерухомості в Україні.

Отже, зробимо короткі висновки:

1. Українське суспільство з недовірою ставиться до земельної реформи в Україні через непослідовність її проведення, неперспективність нав’язаного парламентом і Урядом шляху розвитку земельних відносин.

2. З метою виправлення ситуації у землекористуванні потрібно вжити заходів щодо консолідації земельних паїв у суцільні земельні масиви з метою запровадження індустриальних технологій обробітку ґрунту, уходу та збирання врожаю.

3. Необхідно здійснити інвентаризацію земель населених пунктів, земель несільськогосподарського призначення, закінчити визначення грошової оцінки земель населених пунктів, здійснити розмежування права власності на землю держави і територіальних громад.

4. Матеріали інвентаризації земель служитимуть надійною основою для формування земельних та земельно-майнових комплексів і створення на цій основі інвестиційного земельно-майнового фонду з метою залучення первинних і вторинних інвестиційних ресурсів. Така інформація даватиме відповідь на конкретні пропозиції потенційним інвесторам незалежно від волі чиновника.

5. Оптимальний варіант використання земельних ділянок для ведення фермерського господарства та земельних часток (паїв) знаходить своє відображення у передачі їх в оренду, без права купівлі-продажу, чим буде усунуто можливість зловживання зацікавленими в цьому особами.

6. З метою формування ефективного ринку сільськогосподарської продукції останню економічно не вигідно продавати на зовнішній ринок. Ліпшим варіантом є виробництво, переробка і продаж готової продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках.

7. Підвищення орендної плати за землю з 1,5% до 10-12% дозволить частину коштів спрямувати на збереження і відтворення родючості ґрунтів.

8. Існуюча система оподаткування землі носить консервативний характер. Тому одним із векторів земельної політики держави є організація вдосконалення процедури оподаткування з метою формування міцної фінансової бази країни.

9. Наріжним каменем соціальної справедливості в Україні є оподаткування нерухомості. З

цією метою необхідно прийняти Закон України "Про оподаткування нерухомості". Щоб зменшити розрив у часі між прийняттям такого Закону і реальним процесом оподаткування, Президент України повинен дати Доручення відповідним відомствам із широким залученням провід-

них науковців, практиків щодо обґрунтування розміру податку, розробки механізму обліку нерухомості й ін. та найближчим часом видати Указ, який би зобов'язував оподаткування нерухомості в Україні.

Література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 79 с.
2. Порядок визначення ставок земельного податку. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 1992 р. № 532 // Земельна реформа: Законодавчі та нормативні акти. – Київ, 1996. – 293 с.
3. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва. Указ Президента України від 10 листопада 1994 р. № 666.
4. Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарських підприємств і організацій. Указ Президента України від 8 серпня 1995 р. № 720.
5. Про невідкладні заходи щодо прискорення розвитку аграрного сектора. Указ Президента України від 3 грудня 1999 р.
6. Управління відтворенням і збереженням родючості ґрунтів у контексті сталого розвитку природокористування / За ред. В.В.Горлачука. – Миколаїв: Іліон, 2004. – 60 с.