

*Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф.,
Заслужений діяч науки і техніки України, ХДАК МКУ, м. Харків,
Гончаренко М. В., к.держ.упр., доц., ХарPI НАДУ, м. Харків*

*Diegtyar A., Head of the Department of Management and Administration of
the Kharkiv State Academy of Culture of the Ministry of Culture of Ukraine,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Honored Worker of
Science and Technology of Ukraine, Kharkiv,
Goncharenko M., PhD in Public Administration, Associate Professor of
Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv*

ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ ЯК СКЛАДОВА МАЙНОВОГО ОПОДАТКУВАННЯ: РОЛЬ У ФОРМУВАННІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА РЕЗЕРВИ ЗБІЛЬШЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ

LAND FEE AS A COMPONENT OF PROPERTY TAX: THE ROLE IN THE FORMATION OF LOCAL BUDGETS AND RESERVES FOR INCREASING REVENUES

В статті здійснено аналіз фіскального значення плати за землю у формуванні фінансової основи місцевого самоврядування, визначено причини недоотримання цього виду надходжень до місцевих бюджетів та наявні резерви їх збільшення, а також досліджено вплив новацій бюджетно-податкового законодавства на зміцнення ролі плати за землю як джерела наповнення місцевих бюджетів.

Ключові слова: *майнове оподаткування, плата за землю, місцеві бюджети, ставка податку, інвентаризація, нормативно-грошова оцінка, податкові пільги, продаж прав на земельні ділянки.*

The article analyzes the fiscal significance of the payment for land in the formation of the financial basis of local self-government, identifies the reasons for failing to receive this type of revenues into local budgets and reserves their increase, and also investigates the impact of fiscal tax innovations on strengthening the role of land payment as a source of local content budgets.

Keywords: *property taxation, land payment, local budgets, tax rate, inventory, normative-monetary assessment, tax privileges, sale of rights to land plots.*

Постановка проблеми. Земля є невід'ємною частиною життєдіяльності держави та суспільства взагалі, а також територіальних громад та окремих громадян. Питання успішності розвитку територіальних громад багато в

чому залежить від ефективності використання всіх земельних ресурсів, виняткова цінність яких полягає в забезпеченні трьох фундаментальних властивостей: життєзабезпечення (як частина екологічної системи), чинник виробництва (в аграрному секторі, будівництві, гірничорудній промисловості, лісовому господарстві) і цивільний обіг (земельно-майнові відносини) [6].

В умовах реформи децентралізації особливої актуальності набуває питання: що слід зробити, щоб земельні ресурси дійсно стали матеріальною та фінансовою основою розвитку об'єднаних територіальних громад, а плата за землю підвищила свою фіскальну роль у формуванні місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвитку механізмів оподаткування землі в Україні присвячено праці відомих вітчизняних науковців, а саме О. Борзенкової, П. Гайдуцького, М. Дем'яненко, П. Саблука, В. Синчака та ін., у яких розглядається широке коло питань пошуку підвищення ефективності оподаткування. Разом з тим, слід відмітити відсутність комплексних досліджень, спрямованих на посилення фіскального та регулюючого впливу плати за землю як складової земельного оподаткування на формування місцевих бюджетів та управління земельними ресурсами в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз фіскального значення плати за землю у формуванні фінансової основи місцевого самоврядування, визначення причин недоотримання цього виду надходжень до місцевих бюджетів та наявних резервів їх збільшення, а також дослідження впливу новацій бюджетно-податкового законодавства на зміцнення ролі плати за землю як джерела наповнення місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Згідно із п. 14.1.147 ст. 14 Податкового кодексу України, плата за землю — обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності [4]. Плата за землю входить до переліку місцевих податків і зборів і має низку фіскальних та регулюючих переваг, які підвищують її важливість як стабільного ресурсу наповнення бюджетів громад. Основними перевагами є такі [1]:

- Земельну ділянку неможливо приховати, тому не існує можливості ухилення від її сплати.
- Земельний податок повністю сплачується землевласниками і не може бути перекладений на будь-якого іншого платника.
- Земля як об'єкт оподаткування легко піддається точному обліку, що, в свою чергу, створює умови для точного визначення суми податкового зобов'язання на підставі достовірних даних про об'єкт оподаткування за звітний період. Адже крім грошової оцінки, об'єкт оподаткування має фізичний вимір, що спрощує його облік і визначення суми платежу.
- При сплаті податку за землю забезпечується стимулювання власників землі та землекористувачів до більш продуктивної праці, оскільки

розмір цього платежу залежить лише від розміру земельної ділянки, якою володіє його платник, а не від ефективності її використання.

- Цей вид платежу як інструмент державного регулювання може сприяти ефективному користуванню землею — основним природним багатством, оскільки її платність змушує землевласника чи землекористувача отримувати дохід від використання земельних ділянок (бо це не призводить до зростання податкових платежів).

- Ставки плати за землю визначаються за стабільною кадастровою оцінкою земель залежно від її категорії, угідь, груп ґрунтів і переглядаються лише у разі зміни цін та інших причин. Отже, встановлюючи кадастрові диференційовані ставки залежно від якості й місцезнаходження земельної ділянки, держава таким чином здійснює регулювання розподілу капіталу на території країни та її регіонів.

Фіскальна значущість плати за землю підтверджується тим, що у структурі доходів місцевих бюджетів вона займає понад 12 %. За 8 місяців 2018 року періоді місцеві бюджети отримали 18,2 млрд грн плати за землю, що на 2,7% більше від надходжень за аналогічний період минулого року. По бюджетах ОТГ приріст склав 11,2% (+204,7 млн грн) [7].

Плата за землю займає 11% у структурі власних доходів бюджетів ОТГ Харківської області у I півріччі 2018 року і, безперечно, є одним з бюджетотворюючих податків для об'єднаних територіальних громад. Однак, обсяги надходжень та їх частка значно різняться у розрізі окремих бюджетів (рис. 1).

Слід зазначити, що обсяги надходжень плати за землю в громадах з приблизно однаковою площею території можуть різнитися у рази. Це говорить про те, що не всі громади однаково ефективно використовують наявні резерви у цій сфері.

Серед основних причин недоотримання надходжень до місцевого бюджету від плати за землю можна назвати такі:

- мешканці громади не здійснюють плату за користування земельними ділянками;

- в органах місцевого самоврядування та в органах фіскальної служби відсутня інформація про платників податків та про площі земельних ділянок, які знаходяться у користуванні;

- не використовуються землі запасу, громадяни не оформлюють право користування земельними ділянками та не реалізують право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної та комунальної власності.

Основними резервами збільшення надходжень плати за землю до місцевих бюджетів є такі:

1. Встановлення оптимальних ставок.

Зважаючи на те, що запровадження та встановлення розміру ставок місцевих податків і зборів (в межах, визначених Податковим кодексом) є повноваженнями органів місцевого самоврядування, вони мають реальні можли-

вості впливати на обсяги надходжень плати за землю до відповідних бюджетів.

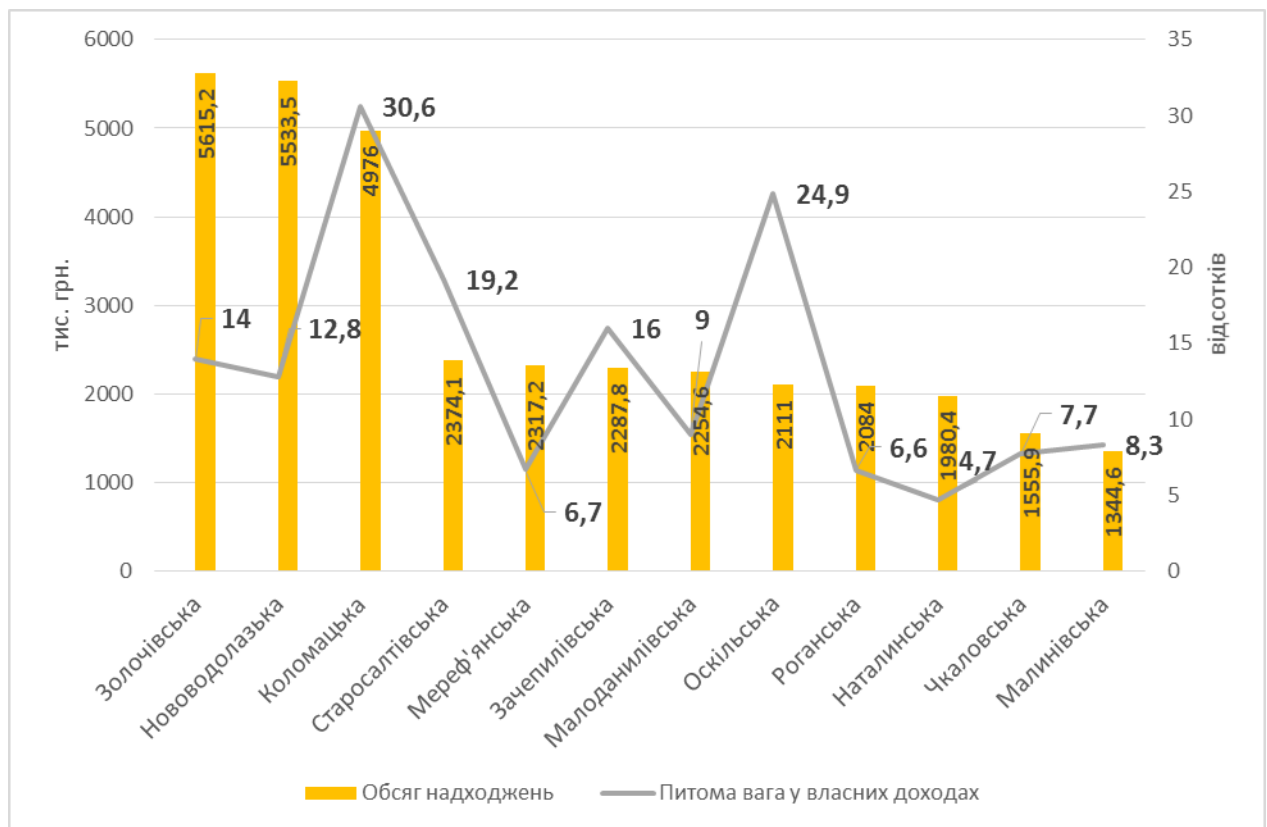


Рис. 1. Обсяг надходжень плати за землю та її питома вага у власних доходах бюджетів ОТГ Харківської області у I півріччі 2018 р.*

*Власні розрахунки

Згідно з Податковим кодексом України, органами місцевого самоврядування встановлюються ставки земельного податку за земельні ділянки:

грошову оцінку яких проведено (незалежно від місцезнаходження):

- не більше 3% від їх нормативної грошової оцінки;
- для земель загального користування - не більше 1 % від їх нормативної грошової оцінки;
- для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3% та не більше 1% від їх нормативної грошової оцінки;
- не більше 12% грошової оцінки - за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання (крім державної та комунальної форми власності).

грошову оцінку яких не проведено (за межами населених пунктів):

- не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області;
- для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3% та не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області.

2. Інвентаризація земель.

Згідно із ст. 35 Закону України “Про землеустрій”, інвентаризація земель проводиться з метою встановлення місця розташування земельних ділянок, їхніх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально або не за цільовим призначенням, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення державного земельного кадастру та ін.

У результаті проведення інвентаризації землі громада села, селища, міста отримує низку переваг, а саме:

- створюється повноцінна база даних про всі земельні ділянки в межах населеного пункту на паперових та електронних носіях. Завдяки цьому, підвищується його інвестиційна привабливість, спрощується пошук потенційних земельних ділянок для інвестора та містобудівних потреб;
- влада отримує можливість організації постійного контролю за використанням земель в населеному пункті;
- виявлення всіх землекористувачів, власників землі зі встановленням меж їх ділянок;
- виявлення земельних ділянок, що не використовуються або використовуються нерационально, не за цільовим призначенням.

3. Своєчасний перегляд нормативно–грошової оцінки земель.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться:

- розташованих у межах населених пунктів незалежно від їх цільового призначення - не рідше ніж один раз на 5-7 років;
- розташованих за межами населених пунктів земельних ділянок сільськогосподарського призначення - не рідше ніж один раз на 5-7 років, а несільськогосподарського призначення - не рідше ніж один раз на 7-10 років.

4. Покращення адміністрування орендної плати за землю

- Встановлення адекватних розмірів орендної плати з диференціацією за видами цільового призначення;
- Своєчасне внесення змін до договорів оренди у разі зміни нормативно – грошової оцінки земель;
- Своєчасне поновлення договорів (у тому числі відповідно до статті 33 Закону України “ Про оренду землі ”);
- Заміна сторони договору у разі переходу права власності на нерухоме майно;
- Відповідність цільового використання земель напрямкам розвитку населеного пункту і як наслідок уникнення втрат орендної плати;
- Стягнення заборгованості з орендної плати (як сторона договору);
- Забезпечення контролю за цільовим використанням земельних ділянок та дотриманням суб'єктами господарювання умов господарювання, які визначені у договорі;
- Вжиття заходів щодо своєчасного оформлення договорів оренди;
- Реалізація прав на вільні земельні ділянки на торгах.

5. Залучення до оподаткування власників нерухомого майна, які вико-

ристовують земельні ділянки без правовстановлюючих документів.

Згідно із статтею 187 Земельного кодексу України контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Статтею 189 Земельного кодексу України закріплено, що самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. З огляду на це, в органу місцевого самоврядування слід створити комісію із самоврядного контролю шляхом прийняття рішення сесії, а також комісію з визначення збитків власникам землі та землекористувачам (на підставі рішення виконавчого комітету). Підставою відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам є неодержання доходів за час тимчасового використання земельної ділянки. Пропонується така послідовність дій:

- Виявлення земельних ділянок, на які відсутні правовстановлюючі документи (джерела: Реєстр нерухомого майна, інформаційні довідки БТІ, інформація стосовно переходу права власності на нерухоме майно (сплата збору за купівлю – продаж нерухомого майна), Єдиний державний реєстр судових рішень тощо);
- Фіксація факту використання земельної ділянки (акт комісії самоврядного контролю, фотофіксація);
- Визначення розміру збитків відповідно до акту комісії визначення розміру збитків;
- Затвердження актів комісій рішенням виконкому;
- Стягнення коштів у судовому порядку у разі відсутності добровільної сплати.

Слід пам'ятати, що кошти до місцевого бюджету можуть стягуватися лише за земельні ділянки комунальної власності.

6. Скасування необґрунтованих пільг та загальне обмеження пільг.

Податкова пільга - передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності підстав, визначених п. 30.2 ПКУ. Підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат.

7. Продаж прав на земельні ділянки.

Продаж прав дає можливість залучати додаткові кошти оскільки орендна плата за результатами земельних торгів може перевищувати 12 % НГО. Органу місцевого самоврядування для проведення земельних торгів слід:

- 1) підготувати рішення, у якому обов'язково зазначається перелік земельних ділянок або прав на них, які виставляються на аукціон окремими лотами; стартова ціна лотів; строк та інші умови користування земельною ділян-

кою у разі набуття права користування земельною ділянкою на земельних торгах; особа, уповноважена організатором земельних торгів на укладення договору купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, яка або право на яку виставляється на земельні торги (визначити ліцитатора).

2) «сформувані лоти», а саме виготовити, погодити та затвердити проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок; провести державну реєстрацію земельних ділянок; провести державну реєстрацію речових прав на земельні ділянки; отримати витяги про нормативну грошову оцінку земельних ділянок; провести експертну грошову оцінку в разі продажу ділянок; замовлення агрохімічних паспортів (для ділянок с/г призначення, що особливо актуально у процесі передачі земель громадам).

3) укласти договір з виконавцем земельних торгів, якому протягом 10-ти робочих днів з підписання передати документи та матеріали на лоти.

Розрахунок плати за землю на 2019 рік проведено у розрізі юридичних та фізичних осіб за видами земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності [5].

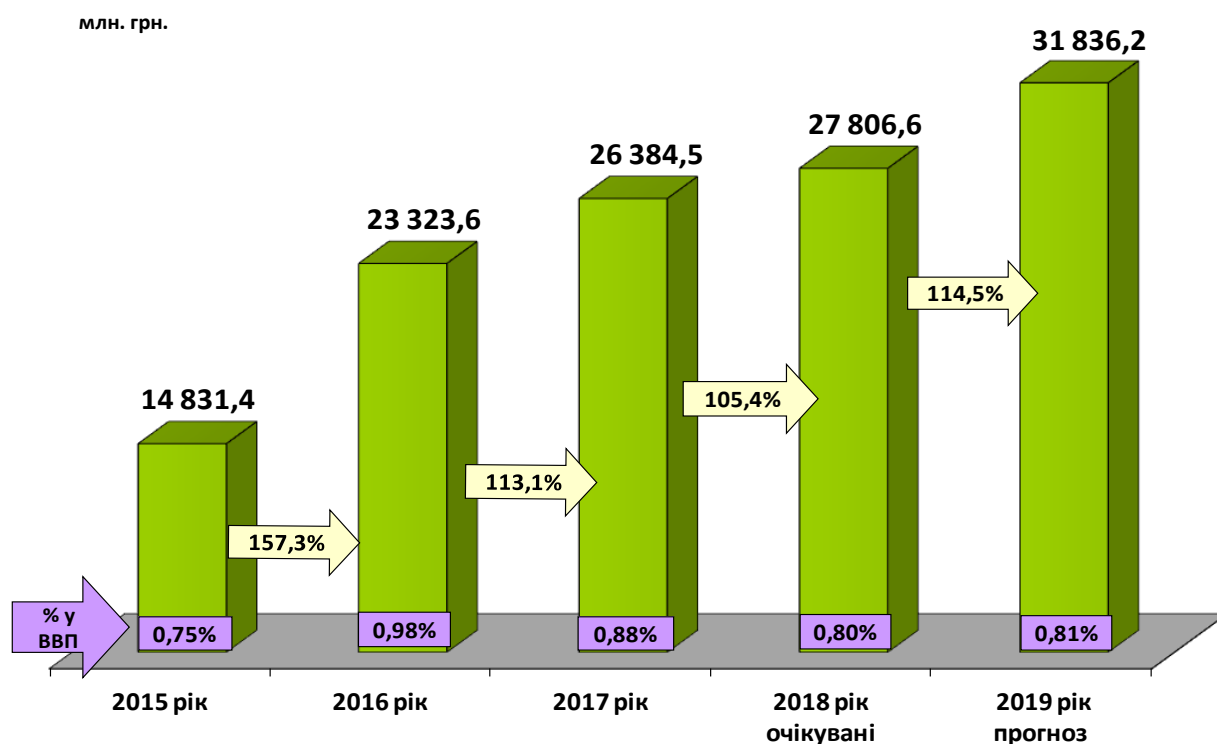


Рис. 2. Динаміка надходжень плати за землю у 2015-2019 рр. [5]

Збільшення надходжень плати за землею обумовлено: 1) збільшенням площ щодо яких проведена грошова оцінка земель; 2) проведенням інвентаризації земельних ділянок, наданих у користування та оренду; 3) переглядом укладених угод на оренду землі та розміру орендної плати.

Прогнозний показник надходжень плати за землею до місцевих бюджетів на 2019 рік становить 31 836,2 млн. грн., порівняно із очікуваним показником

на 2018 рік, збільшується на 4 029,6 млн. грн. або на 14,5 відсотка [5].

10 серпня Президент України підписав Закон № 2497 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо стимулювання утворення та діяльності сімейних фермерських господарств», який, зокрема, стимулює органи місцевого самоврядування контролювати оформлення договорів оренди землі. Передбачається, що податок на доходи фізичних осіб з орендної плати за земельні ділянки (паї) зараховується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням земельних ділянок (зміни до підпунктів 168.4.4 та 168.4.5 пункту 168.4 статті 168 Податкового кодексу) [3]. Раніше юридичні особи, які орендували земельні ділянки, сплачували податок до місцевого бюджету за місцем податкової адреси, а не до бюджетів громад, на територіях яких розташовані земельні ділянки. Як наслідок, ці громади не мали доходів з земель на своїй території. Тепер органи місцевого самоврядування мають можливість для збільшення власних надходжень і більш ефективного використання земельних ділянок.

Ще одним нововведенням є запровадження сплати земельного податку за лісові землі. Зміни вносяться до пункту 273.1 статті 273 Податкового кодексу. Попередня норма цієї статті передбачала, що податок за лісові землі справляється як складова рентної плати, що визначається податковим законодавством. Нова редакція встановлює, що податок за лісові землі складається з земельного податку та рентної плати [3]. Отже, органи місцевого самоврядування отримали додаткове джерело надходжень у вигляді земельного податку за лісові землі.

Висновки. Плата за землю є бюджетоутворюючим податком для місцевого самоврядування, однак на сьогодні громади не в повній мірі використовують наявні резерви цього виду надходжень. Пропонується на місцевому рівні розглянути можливості збільшення надходжень плати за землю за такими напрямками:

- Встановлення оптимальних ставок плати за землю.
- Проведення інвентаризації землі.
- Своєчасний перегляд нормативно-грошової оцінки земель.
- Покращення адміністрування орендної плати за землю.
- Залучення до оподаткування власників нерухомого майна, які використовують земельні ділянки без правовстановлюючих документів.
- Скасування необґрунтованих пільг та загальне обмеження пільг.
- Продаж прав на земельні ділянки.

Збільшенню надходжень плати за землю до місцевих бюджетів сприятимуть і новації бюджетно-податкового законодавства, серед яких запровадження податку за лісові землі. Втім, поглиблених досліджень вимагає питання підсилення регулюючої функції земельного оподаткування, яка б сприяла підвищенню ефективності управління земельними ресурсами.

Список використаних джерел:

1. Борзенкова О.Д. Земельне оподаткування в Україні: аналіз сучасного

стану та перспективи [Електронний ресурс] / О.Д. Борзенкова // Глобальні та національні проблеми економіки. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua/issue-8-2015/16-vipusk-8-listopad-2015-r/1637-borzenkova-o-d-zemelne-opodatkovannya-v-ukrajini-analiz-suchasnogo-stanu-ta-perspektivi>.

2. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо стимулювання утворення та діяльності сімейних фермерських господарств» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Новації податкового законодавства щодо оподаткування земельних ділянок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9431>.

4. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112

5. Пояснююча записка до оцінки доходів місцевих бюджетів на 2019 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minfin.gov.ua>.

6. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович]. – К., 2017. – 107 с.

7. Фінансові результати місцевих бюджетів за 8 місяців 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9686?page=2>.

References

1. Borzenkova, O.D. "Zemel'ne opodatkovannya v Ukrayini: analiz suchasnogo stanu ta perspektvyv". *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky* Web. 03 Oct. 2018. <<http://global-national.in.ua/issue-8-2015/16-vipusk-8-listopad-2015-r/1637-borzenkova-o-d-zemelne-opodatkovannya-v-ukrajini-analiz-suchasnogo-stanu-ta-perspektivi>>.

2. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *On Amendments to the Tax Code of Ukraine and certain laws of Ukraine on the promotion of the formation and operation of family farms*. [Pro vnesennya zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrayiny ta deyakyx zakoniv Ukrayiny shchodo stymulyuvannya utvorennya ta diyal'nosti simeynykh fermers'kykh hospodarstv]. Web. 03 Oct. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua>>.

3. *Innovations in tax legislation on land tax [Novatsiyi podatkovoho zakonodavstva shchodo opodatkovannya zemel'nykh dilyanok]*. Web. 03 Oct. 2018. <<https://decentralization.gov.ua/news/9431>>.

4. Tax Code of Ukraine [Podatkovyy kodeks Ukrayiny]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* 13–17 (2011): 112. Print.

5. *Explaining note to estimate local budget revenues for 2019 [Poyasnyuyucha zapyska do otsinky dokhodiv mistsevykh byudzhativ na 2019 rik]*. Web. 03 Oct. 2018. <<https://minfin.gov.ua>>.

6. Borshch, H. A., Vakulenko, V. M. and Hrynychuk N. M. *Resource provision of the united territorial community and its marketing [Resursne zabezpechennya ob'yednanoyi terytorial'noyi hromady ta yiyi marketynh]*. Kiyv, 2017. Print.

7. *Financial results of local budgets for 8 months of 2018 [Finansovi rezul'taty mistsevykh byudzhativ za 8 misyatsiv 2018 roku]*. Web. 03 Oct. 2018. <<https://decentralization.gov.ua/news/9686?page=2>>.