

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТИ ЗА ЗЕМЛЮ
В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ****CURRENT ISSUES OF LEGAL REGULATION OF LAND PAYMENT
IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION**

**Бондарчук Н.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри правознавства
Поліський національний університет**

**Кручко А.С., студент II курсу магістратури
факультету права публічного управління та національної безпеки
Поліський національний університет**

Статтю присвячено дослідженню актуальних питань правового регулювання плати за землю в умовах глобалізації, а також відповідності земельного податку класичним принципам оподаткування. Застосування диференційованих платежів за землі різного цільового призначення служить виконанню цілей раціонального використання земель, а також удосконалення використання земельних ресурсів. Удосконалення такої системи встановлення та справляння плати можливо у таких двох напрямках, як: чітка деталізація диференціації податкової ставки і ставок орендної плати; більш точні показники нормативної грошової оцінки вартості земельних ділянок.

У статті обґрунтовується відповідність плати за землю класичним принципам оподаткування – принципу платоспроможності та принципу вигод, доцільності диференціації ставок плати за землю, актуалізації земельно-оціночних відомостей і диференціації нормативної грошової вартості земельних ділянок. Звернуто увагу на те, що практика встановлення і справляння плати за землю потребує вдосконалення за такими напрямками: встановлення науково обґрунтованої і соціальної справедливої плати за землю; визначення напрямів використання коштів від реалізації земель, передачі їх в оренду; забезпечення повного збирання платежів за розпорядження земельними ділянками, які перебувають у комунальній і державній власності. Крім того, запропоновано передбачити на місцевому рівні створення міжвідомчої комісії з розгляду земельних спорів у досудовому порядку, склад якої буде формуватися з представників органів, які здійснюють нормативну грошову оцінку землі, органів місцевого самоврядування і незалежних експертів. Дана пропозиція дозволить запобігти неплатежам земельного податку до бюджету і надалі використовувати результати нормативної грошової оцінки землі. Зазначено, що для вдосконалення саме правового регулювання плати за землю потрібен розвиток норм земельного права, що регулюють плату за використання землі, а також поліпшення теорії і практики здійснення земельно-оціночних робіт.

За результатами проведеного дослідження в статті сформульовані висновки, які засновані на положеннях правової доктрини та аналізі чинного земельного та податкового законодавства України у сфері правового регулювання плати за землю.

Ключові слова: землекористування, плата за землю, оподаткування, земельні платежі, податкова ставка, оцінка землі.

The article is devoted to the study of topical issues of legal regulation of land fees in the context of globalization, compliance of land tax with the classical principles of taxation. The use of differentiated payments for land for different purposes serves to meet the objectives of rational land use, as well as improving the use of land resources. Improving such a system of setting and collecting fees is possible in two directions: clear detail of the differentiation of the tax rate and rental rates; more accurate indicators of regulatory monetary valuation of land.

The article substantiates the compliance of land fees with the classical principles of taxation – the principle of solvency and benefits, the feasibility of differentiation of land payment rates, updating land valuation data and differentiation of the normative monetary value of land. Attention is drawn to the fact that the practice of establishing and collecting land fees needs to be improved in the following areas: establishing a scientifically sound and socially fair land fee; determination of directions of use of means from realization of the earths, their transfer in rent; ensuring full collection of payments for the disposal of land plots that are in communal and state ownership. In addition, it is proposed to provide for the establishment of an interdepartmental pre-trial commission on land disputes at the local level, which will be composed of representatives of bodies that carry out regulatory monetary valuation of land, local governments and independent experts. This proposal will prevent non-payment of land tax to the budget and further use of the results of regulatory monetary valuation of land. It is noted that to improve the legal regulation of land fees requires the development of land law governing land use fees, as well as improving the theory and practice of land valuation.

Based on the results of the study, the article formulates conclusions based on the provisions of legal doctrine and analysis of current land and tax legislation of Ukraine in the field of legal regulation of land fees.

Key words: land use, land payment, taxation, land payments, tax rate, land valuation.

Постановка проблеми та її актуальність. Нині питання, пов'язані зі станом системи податків і зборів України та її функціональної реалізації, є першорядними як для держави, так і для більшості організацій і громадян країни. Необхідність справляння податків на користь держави завжди сприймається дуже болісно, тому найважливішим завданням держави є вироблення ефективної податкової політики як на рівні всієї держави, так і на місцевому рівні. Сьогодні більшість бюджетів місцевих органів влади не мають незалежного, з економічної точки зору, бюджету, а значить не можуть повною мірою здійснювати свої повноваження.

Земельний податок є одним з основних джерел доходної частини місцевих бюджетів. Крім цього, його розмір впливає на особистий прибуток майже кожного громадянина України. На жаль, натепер надходження від земельного податку вкрай малі. Розмір земельного податку не залежить від фінансових результатів діяльності плат-

ника податків, а залежить тільки від нормативно-грошової оцінки, на яку впливають об'єктивні фактори (розмір і розташування земельної ділянки, родючість, тип землі). З огляду на викладене вибрана тема дослідження є важливою та актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Законодавче регулювання земельних відносин та їх оподаткування здійснено в низці нормативно-правових актів України. Зокрема, юридичні аспекти плати за землю досліджували такі вчені, як Максимчук О.О., Павленко Е.Б., Горин В.П., Булавинець В.М., Богатирьова Є.М. та ін. Питання механізму земельного оподаткування відображені в працях Бабій К., Павлій А.С., Мишишин І.Р., Сидорович О.Ю., Рудницької Ю.В. та ін. Однак ці науковці не ставили за мету аналізу правового регулювання плати за землю в умовах глобалізації.

Метою статті є дослідження відповідності плати за землю класичним принципам оподаткування, аналіз акту-

альних питань правового регулювання плати за землю в умовах глобалізації. Науковий аналіз вищезазначених питань є основою для подальшого вдосконалення правового регулювання плати за землю.

Виклад основного матеріалу. Будь-яке використання землі в Україні визнається платним. Основними формами такої плати є земельний податок та орендна плата [1]. Натепер спостерігається залежність розміру земельного податку від нормативно-грошової оцінки земельної ділянки та розміру податкової ставки, яка встановлюється податковим законодавством. Нормативна грошова оцінка земельної ділянки визначається в залежності від місцезнаходження, якості земель та інших факторів за матеріалами оцінки земель, відповідним законодавчо встановленим нормам земельного права. Податкові ставки визначаються нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, а їх граничний розмір – установленими нормами податкового законодавства.

Цілям економічного регулювання землекористування і реалізації громадських та державних інтересів у сфері земельних відносин є встановлення різних податкових ставок у залежності від цільового призначення земель або дозволеного використання земельних ділянок [2, с. 130]. Диференційовані платежі за землею знаходяться в складі основних економічних інструментів регулювання землекористування в Україні.

Для обґрунтування місця плати за землю в системі оподаткування необхідною умовою є встановлення відповідності податку загально визначеним принципам формування податкової системи. У зв'язку з цим доцільно провести аналіз відповідності плати за землю універсальним принципам оподаткування, а саме принципам справедливості й рівності, які є теоретичною платформою побудови податкових систем багатьох держав.

Головна ідея принципу вигод полягає в тому, що податки являють собою не просто деякі примусові зобов'язання громадян, а навпаки – цілком добровільну плату за необхідні їм громадські послуги або інші товари. При цьому маєтєся на увазі еквівалентний обмін між платниками податків, які реалізують свій власний вільний вибір, з одного боку, й урядом, що надає послуги, – з іншого [3, с. 70]. У свою чергу принцип платоспроможності ґрунтується на тому, що сума податкових зобов'язань платника залежить від рівня його доходів, обсягу споживання або вартості майна [4, с. 115].

Обґрунтованість застосування принципу вигод залежить від того, куди і на які заходи спрямовуються кошти, отримані від сплати податку. Згідно з чинним земельним законодавством України, податкові надходження від плати за землю надходять до місцевих бюджетів і використовуються за своїм цільовим призначенням. Тобто податкові надходження від плати за землю витрачаються на заходи, пов'язані з вигодами від володіння і користування землею. Багато вітчизняних і зарубіжних дослідників і вчених пов'язували майнові податки, зокрема податок на землю, з принципом вигоди. Так, У. Черчилль стверджував, що землевласники повинні платити податок на землю відповідно до вигодами, які вони отримують від зовнішніх конструктивних поліпшень, бо останні забезпечуються роботою і податковими платежами інших [5, с. 240]. У зв'язку з тим, що в роботах багатьох дослідників і економістів обґрунтовано думку, що земля є специфічним критерієм місцевих послуг, можна стверджувати, що плата за землю співвідноситься з громадськими благами, наданими землевласникам даної місцевості, й відповідає принципу вигод.

На загальнодержавному рівні зв'язок «плата–вигода» дуже слабкий, однак він стає міцнішим у разі, коли податок стягується на місцевому рівні. Це зумовлено тим, що коли податки сплачуються до місцевих бюджетів, обсяги відповідних громадських послуг як еквівалента за сплачені податки більша, а проміжок часу менший. Саме тому в кра-

їнах Європи земельний податок сплачується за місцем проживання, де платник отримує відповідні суспільні блага.

Місцевий статус плати за землю також може бути обґрунтований тим, що земля є локально розташованим об'єктом нерухомості, а користування та володіння її надрами співвідноситься зі споживанням місцевих суспільних благ і наданням громадських послуг, що сприяють розвитку інфраструктури та економічного стимулювання землевласників до більш ефективного господарювання. Саме стаціонарність і непорушність землі дозволяє локалізувати вигоди від суспільних благ і послуг, відповідальність за надання яких повинні нести органи місцевого самоврядування.

Однак визначити, наскільки більше або менше вигод отримує окремий платник податків у порівнянні з іншими, досить важко; на практиці принцип одержуваних вигод поєднується з принципом платоспроможності, сутність якого розкривається в поняттях горизонтальної та вертикальної рівності. Відповідно до принципу горизонтальної рівності платники податків з однаковим рівнем платоспроможності (розмірами доходів, обсягами споживання, вартістю майна) повинні платити однакові суми податків. Сутність принципу вертикальної рівності полягає в тому, що платники податків з різними матеріальними можливостями мають різні податкові зобов'язання, тобто більш високі доходи повинні обкладатися податком за підвищеними ставками [6, с. 130].

Сума податкових надходжень від плати за землю не залежить від доходів землевласника, тому відповідність плати за землю принципам платоспроможності досить суперечлива. Однак якщо розглядати землю як показник частини суми минулих доходів землевласника, то доцільно вважати вартість земельної ділянки показником платоспроможності платника податків, адже землю як довгостроковий актив можна трансформувати в більш ліквідну форму – гроші.

З точки зору горизонтальної рівності плата за землю виступає досить справедливою формою оподаткування, оскільки землевласники, які мають земельні ділянки з однаковою нормативно-грошовою оцінкою, будуть платити однакову суму податку. У свою чергу дотримання вертикальної рівності досягається шляхом установаження диференційованих ставок залежно від цільового використання земельної ділянки.

Таким чином, плата за землю відповідає класичному принципу оподаткування – принципу платоспроможності. Перш за все тому, що володіння землею є одним із показників реальної платоспроможності фізичних та юридичних осіб. До того ж земельний податок відповідає вимогам горизонтальної і вертикальної рівності в оподаткуванні. Оскільки плата за землю натепер є місцевим податком, тому всі надходження зараховуються до місцевих бюджетів. Тобто суму земельного податку можна розглядати як свого роду плату за ті місцеві громадські послуги, які отримують землевласники в процесі володіння і користування земельною ділянкою. Очевидно, що місцевий статус плати за землю повністю підтверджує відповідність цього податку іншому класичному податковому принципу – принципу вигод. Справляння податку на землю на місцевому рівні сприяє розвитку фінансової самостійності регіонів і стимулює органи місцевого самоврядування до надання місцевих суспільних благ, а платників податків – до фінансування таких благ.

Натепер одним із дискусійних залишається питання про встановлення розмірів плати за переоформлення юридичними особами прав на земельні ділянки. Практика показує, що найчастіше відбувається відчуження для різних цілей земель сільськогосподарського призначення та земель населених пунктів. В основному відбувається продаж або передача в оренду землі для ведення сільськогосподарського виробництва, фермерського господарства,

городництва, садівництва, скотарства, дачного господарства, благоустрою, індивідуального житлового будівництва або підприємницької діяльності.

Кошти, що надходять до бюджетів різного рівня від надання державних або комунальних земель, від оренди земельних ділянок, здійснення інших операцій, що проводяться із земельними ділянками, повинні використовуватися для організації раціонального використання земельних ресурсів певних територій, розвитку інженерної та соціальної інфраструктури. Використання землі повинно здійснюватися в інтересах населення, для створення умов для розвитку народного господарства і соціального розвитку [7, с. 115]. Застосування диференційованих платежів за землі різного цільового призначення служить виконанню цілей раціонального використання земель, а також удосконаленню використання земельних ресурсів. Необхідним є посилення регулюючого впливу земельних платежів.

Удосконалення такої системи встановлення та справляння плати можливо у таких двох напрямках, як: чітка деталізація диференціації податкової ставки і ставок орендної плати; більш точні показники нормативної грошової оцінки вартості земельних ділянок. Під час диференціації ставок плати за землю необхідним є досягнення однакової підходи до їх застосування на всій території України. Саме на державному рівні в першому напрямі слід передбачити зниження податкової ставки за землі, які використовуються для сільськогосподарських цілей, від 0,3% до 0% – у разі повного звільнення від плати за землю аграрних товаровиробників, які виробляють особливо значущі для суспільства види продукції і продовольства.

Також на державному рівні в другому напрямі слід передбачити своєчасну актуалізацію земельно-оціночних відомостей і диференціацію нормативної грошової вартості земельних ділянок. У земель, які використовуються в сільському господарстві, нормативна грошова вартість повинна бути мінімальною. При цьому повинна існувати необхідність обліку якості, місця розташування і народногосподарської значущості у встановленні плати за сільськогосподарські землі.

Також слід вказати, що практика встановлення і справляння плати за землю потребує вдосконалення за такими напрямками, як:

- встановити науково обґрунтовану і соціально справедливую плату за землю. З одного боку, плата за землю повинна бути засобом поповнення бюджету і приносити дохід державним та місцевим органам влади. З іншого – стимулювати раціональне користування земельними ресурсами, сприяти поліпшенню екологічного стану природного середовища;

- визначити напрями використання коштів від реалізації земель, передачі їх в оренду. Необхідним є закріплення переліку робіт, на фінансування яких можливо використовувати кошти, отримані від справляння плати за землю. До такого переліку потрібно включити роботи з вивчення стану земель, прогнозування використання земель, моніторингу, окультурення земель, захисту земель від ерозії, відновленню родючості забруднених ділянок, створення захисних лісових насаджень, спорудження об'єктів соціального призначення;

- забезпечити повне збирання платежів за розпорядження земельними ділянками, які перебувають у комунальній і державній власності. Збір платежів за землю важливий для обґрунтованого прогнозування розвитку певних територій. Щоб своєчасно виконувати збір, необхідно вирішити такі завдання, як підвищення ефективності державного нагляду, поліпшення місцевого та громадського контролю за використанням та охороною землі; вдосконалення системи інформування учасників земельних відносин про своєчасну оплату; профілактика порушень земельного законодавства, використання земель за цільовим призначенням, використання ділянок з наяв-

ністю оформлених відповідно до законодавства документів на землю.

Для реалізації зазначених вище пропозицій потрібен розвиток норм земельного права, що регулюють плату за використання землі, а також поліпшення теорії і практики здійснення земельно-оціночних робіт. Дані заходи спрямовані як на вдосконалення економічних інструментів регулювання користування землею, так і на організацію раціонального використання, охорону земельних ресурсів країни та її регіонів, поліпшення практики сплати земельних платежів та використання коштів, які надходять у різні рівні бюджету країни, коли здійснюються різного роду операції із землею.

Крім того, з огляду на те, що в нашій країні оцінка землі проводиться не так уже й давно, а методи її проведення тільки почали застосовуватися, то число землекористувачів, які не погоджуються з результатами оцінки землі, може бути значним, а оскільки оскаржувати результати оцінки можливо тільки в судовому порядку та беручи до уваги тривалість у часі процесів судового розгляду, це призведе до затягування розгляду спірних питань і, як наслідок, до несвоєчасного надходження земельного податку. Щоб уникнути втрат місцевих бюджетів, пропонується передбачити на місцевому рівні створення міжвідомчої комісії з розгляду земельних спорів у досудовому порядку, склад якої буде формуватися з представників органів, які здійснюють нормативну грошову оцінку землі, органів місцевого самоврядування і незалежних експертів. Дана пропозиція дозволить запобігти неплатежам земельного податку до бюджету і далі використовувати результати нормативної грошової оцінки землі [8, с. 166].

Однією із проблем правового регулювання плати за землю є відсутність достовірної інформації податкових органів про правостановлюючі реквізити земельних ділянок. Проблема достовірності інформації в базах даних податкового органу пропонуємо вирішити через взаємодію податкових органів не тільки з органами Держгеокадастру, а й з органами виконавчої влади. Також пропонується вжити заходів щодо посилення контролю з боку податкових органів за фактом нецільового використання земельних ділянок та щодо відповідальності за незаконне використання земельної ділянки. Також для підвищення ефективності земельного контролю особливу увагу слід приділити землям сільськогосподарського призначення. За такі землі максимально можлива ставка відповідно до податкового кодексу України 0,3 відсотка, однак дані землі можуть використовуватися не за призначенням і, отже, повинні обкладатися за ставкою 1,5 відсотка. Для врегулювання цього питання необхідно створити орган, який би перевіряв землі, заявлені як сільськогосподарські, на відповідність таким.

Однією з пропозицій щодо вдосконалення земельного податку є справляння плати за зміну цільового призначення земельних ділянок з однієї категорії в іншу. Логіка даної пропозиції полягає в тому, що багато фізичних та юридичних осіб купують невикористовувані землі сільськогосподарського призначення, а потім змінюють цільове призначення даної земельної ділянки. Формально зміна цільового призначення земельної ділянки з однієї категорії в іншу нічого не варта. І виходить, що забудовники отримують із продажу квадратних метрів мільярди прибутки, а органи місцевого самоврядування тільки втрачають цінні землі, ніякої компенсації за це не маючи. Передбачається, що плата буде розраховуватися, виходячи з різниці кадастрової вартості до і після зміни цільового призначення земельної ділянки. Запропоновані напрями вдосконалення земельного податку можуть сприяти збільшенню розміру бази оподаткування по земельному податку, надходжень від земельного податку до місцевих бюджетів і, як наслідок, зміцненню власної дохідної бази місцевого самоврядування, підвищенню рівня їх фінансової автономії.

Таким чином, в адмініструванні земельного податку необхідно зменшити фіскальне навантаження на користувачів землі, але при цьому фіскальна політика держави повинна бути спрямованою та спиратися на постійне посилення податкового тиску. Прийнятним може бути використання зарубіжного досвіду, а саме «єдиний податок» на земельну ділянку та розташовані на ній об'єкти, що сприятиме залу-

ченню додаткових інвестицій та зростанню ділової активності, а також зростанню чистої ринкової вартості земель. Вирішення запропонованих вище завдань у свою чергу дозволить створити надійну законодавчу базу у сфері адміністрування земельного податку, впорядкувати пільги щодо даного податку, а це дасть змогу отримати додаткові надходження до бюджету і сприятиме його збалансованості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Земельний кодекс України від 16.10.2020 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 15.10.2021).
2. Яцук О.О. Особливості нормативно-правового забезпечення адміністрування плати за землю для товаровиробників сільськогосподарської продукції. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Випуск. 35. С. 129–134.
3. Вишне夫斯基 В.П. Налогообложение: теории, проблемы и решения. Донецк : ДонНТУ, ИЭП НАН Украины, 2006. 504 с.
4. Податкове право України : навч. посіб. / за ред. О.П. Гетманець та ін. Київ : «Хай-Тек Прес», 2013. 432 с.
5. Кулишер И.М. Очерки финансовой науки. Петроград : Наука и Школа, 1920. Вып. 2. 392 с.
6. Бердникова Т.Б. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия : учебное пособие. Москва : ИНФРА-М, 2014. 215 с.
7. Дем'янюк О.І., Струмінська Б.М. Плата за землю як важливе джерело доходів місцевих бюджетів України та недоліки в його застосуванні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: збірник наукових праць* / за ред. кол.: І.Д. Пасічник, О.І. Дем'янюк. Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2013. Випуск 24. С. 114–117.
8. Кузін Н.В., Дмитренко Л.В. Окремі аспекти грошової оцінки земель. *Вісник Сумського національного аграрного університету*. 2012. Випуск 4 (52). С. 165–167.