

# ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ДОХОДІВ, ОБУМОВЛЕНИХ ВИКОРИСТАННЯМ ТА ПРИДБАННЯМ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК

Татьяна ШУЛЬГА

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ДОХОДОВ, ОБУСЛОВЛЕННЫХ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ПРИОБРЕТЕНИЕМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

- Розглянуто питання плати за використання та придбання земельних ділянок. Наочно доведено, що ці платежі постають одним зі стабільних джерел формування місцевих бюджетів. Зроблено висновок про те, що внесення певних змін до деяких законодавчих актів України, які регулюють набуття на оплатних засадах права оренди та купівлю-продаж земельних ділянок державної та комунальної власності виключно на земельних аукціонах, дозволить забезпечити додаткові надходження до бюджетів.

*Ключові слова: земельна ділянка, використання, придбання, аукціон, плата за землю, земельний податок, орендна плата, резервування земельної ділянки, джерело формування місцевого бюджету.*

- Рассмотрен вопрос платы за использование и приобретение земельных участков. Наглядно доказано, что эти платежи являются одним из стабильных источников формирования местных бюджетов. Сделан вывод о том, что внесение определенных изменений в некоторые законодательные акты Украины, регулирующие приобретение на платных основаниях права аренды и куплю-продажу земельных участков государственной и коммунальной собственности исключительно на земельных аукционах, позволит обеспечить дополнительные поступления в бюджеты.

*Ключевые слова: земельный участок, использование, приобретение, аукцион, плата за землю, земельный налог, арендная плата, резервирование земельного участка, источник формирования местного бюджета.*

Використання земельних ділянок згідно з чинним законодавством здійснюється на платних засадах. Об'єктом плати за землю виступає земельна ділянка, яка може використовуватися суб'єктами за конкретним цільовим призначенням на різних титулах: постійного користування, оренди чи права приватної власності. Самостійним об'єктом плати за землю виступає також земельна частка (пай), яка перебуває у власності громадян України.

Плата за землю справляється відповідно до спеціального Закону України «Про плату за землю» [1], який не тільки визначає розміри та порядок плати за використання земельних ресурсів, а й напрями використання коштів, що надійшли від плати за землю, відповідальність платників та контроль за правильністю обчислення і справляння земельного податку. Згідно з цим законом плата за землю справляється в вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель. Так, власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі, крім орендарів та інвесторів — учасників угоди про розподіл продукції, сплачують земельний податок. При цьому слід зазначити, що розмір земельного податку не залежить від результатів господарської діяльності власників землі та землекористувачів. За земельні ділянки, надані в оренду, орендарями сплачується орендна плата.

Платежі за використання землі зараховуються до відповідних бюджетів у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України [2] для плати за землю. Ці платежі постають одним зі стабільних, надійних і постійних джерел формування місцевих бюджетів. Так, наприклад, серед доходів міського бюджету м. Харкова за 2007 рік доходи від плати за землю становили 102 856 500 грн.

**Тетяна ШУЛЬГА,**  
асистент кафедри фінансового права Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого,  
м. Харків

Серед складових цієї плати окремо названо земельний податок з юридичних осіб (29 323 500 грн), орендну плату з юридичних осіб (65 205 000 грн) і орендну плату з фізичних осіб (8 328 000 грн). Якщо брати до уваги, що згідно зі ст. 2 Закону України «Про плату за землю» платниками земельного податку виступають насамперед власники земельних ділянок, то стає незрозумілим, чому серед платників земельного податку в м. Харкові не названо фізичних осіб. Відомо, що значна кількість громадян України — мешканців міста приватизували присадибні земельні ділянки у встановленому порядку або в інший спосіб стали власниками земельних ділянок і мають сплачувати земельний податок. Можливо земельні ділянки, що перебувають у приватній власності громадян, оподатковуються податком на землю як об'єкт власності, але згідно з Бюджетною класифікацією (код 12000000) у доходній частині міського бюджету виокремлюється лише податок, наприклад, з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (код 12020000) та податок з власників наземних транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів (юридичних осіб) (код 12020100).

Слід також зазначити, що певна частина мешканців м. Харкова й надалі використовує присадибні земельні ділянки на умовах постійного користування. Вони з різних причин поки що не приватизували земельні ділянки і продовжують залишатися постійними землекористувачами. Таке використання земельних ділянок даними суб'єктами є легітимним. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 22.09.2005 [3] положення п. 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України [4] щодо зобов'язання переоформити право постійного користування земельною ділянкою на право власності або право оренди без відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення визнані такими, що не відповідають Конституції України [5] (є неконституційними).

Громадяни, маючи статус постійних землекористувачів, є платниками земельного податку з усіма правовими наслідками, які з цього випливають.

Отже, серед платників земельного податку самостійне місце мають посідати поряд з юридичними особами і фізичні особи, які є власниками земельних ділянок, або використовують земельні ділянки, будучи постійними землекористувачами.

плати за землю згідно з рішенням XVII сесії Харківської міської ради V скликання «Про міський бюджет міста Харкова на 2008 рік» [6] передбачено в сумі 186 992 600 грн, що значно перевищує відповідний минулорічний показник. У складі цієї плати виокремлюється також земельний податок лише з юридичних осіб (32 108 300 грн), орендна плата з юридичних осіб (136 843 900 грн), орендна плата з фізичних осіб (18 040 400 грн).

Звертає на себе увагу ще одна обставина. Бюджетна класифікація, затверджена наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» [7], яку покладено в основу структури формування місцевих бюджетів, відносить плату за землю до податкових надходжень. Не викликає сумніву, що з точки зору земельного оподаткування місце земельного податку саме серед податкових надходжень. Водночас навряд чи правильно відносити до податкових надходжень орендну плату за використання, наприклад, земель комунальної власності на умовах оренди. Орендна плата — це категорія цивільно-правова, вона має договірну основу, їй не притаманна податкова природа. Розмір орендної плати, умови та періодичність сплати передбачені договором оренди земельної ділянки. Обов'язок сплати орендарем орендної плати орендодавцю випливає із договірних відносин. Щодо орендної плати при використанні, наприклад, земель державної та комунальної власності, то вона має сплачуватися лише в грошовій формі.

Суттєві зміни щодо поповнення бюджетних доходів від використання земельних ділянок були внесені в існуючий порядок Законом України від 22 грудня 2007 р. «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [8]. Так, ставки земельного податку за земельні ділянки, грошову оцінку яких не проведено, збільшено приблизно в 5 разів. Розмір земельного податку розраховується від суми, яка дорівнює грошовій оцінці землі, але в будь-якому разі сума, від якої розраховується розмір податку, не може бути меншою від ціни земельної ділянки, указаної в договорі про набуття цієї ділянки.

Згідно з цим Законом мінімальний розмір орендної плати за землі несільськогосподарського призначення збільшено з однократного розміру земельного податку до трикратного. Максимальний розмір річної орендної плати за земельні ділянки, що перебувають у державній чи комунальній власності, збільшено з 10 до 12 відсотків (у разі визначення орендаря на конкурентних засадах може

бути (як і раніше) встановлений більший розмір орендної плати). Але положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», які стосувалися земельних відносин, діяли лише до 22.05.2008, коли Конституційним Судом України вони були визнані неконституційними, тобто такими, що не відповідають Конституції України [9].

Окрім плати за землю, а точніше за її використання в вигляді земельного податку та орендної плати, які складають суттєву частину бюджетних доходів, існують і деякі інші надходження до бюджетів, які так чи інакше пов'язані з землею, наприклад, із її отриманням для використання на умовах оренди чи придбанням у приватну власність.

Якщо виходити зі змісту положень Закону України «Про плату за землю», який крім земельного податку та орендної плати за використання земельних ділянок не передбачає інших правових форм плати в зазначеній сфері, то треба дійти висновку, що цей Закон не встановлює обов'язкових платежів податкового чи неподаткового характеру за використання земельних ділянок.

Водночас навряд чи можна визнати протиправною практику так званого резервування земельних ділянок, яке останнього часу набуло поширення. Йдеться про те, що нерідко міські ради, ухвалюючи рішення про погодження місця розташування об'єкта (відповідно до ст. 151 Земельного кодексу України), одночасно давали дозвіл зацікавленій в отриманні земельної ділянки особі на розробку проектно-вишукувальної документації. Оскільки така документація розроблялася впродовж тривалого часу, то міська рада гарантувала забезпечити суб'єкту право на земельну ділянку в разі виконання ним умов договору резервування.

Резервування земельних ділянок здійснювалося на договірних засадах. Міська рада брала на себе обов'язок не надавати зарезервовану земельну ділянку іншим юридичним чи фізичним особам, а особа (інвестор, забудовник) мала сплачувати передбачені Договором кошти, розробити необхідну документацію та звернутися до міської ради з клопотанням про надання в користування або продаж конкретної земельної ділянки.

Протягом дії договору резервування земельної ділянки суб'єкт мав не тільки розробити проект будівництва об'єкта, під який зарезервовано земельну ділянку, а й забезпечити підготовку та одержання документів, що посвідчують право користування цією земельною ділянкою.

У разі невиконання особою обов'язків за договором резервування земельної ділянки на сесії міської ради рішення про погодження місця розташування об'єкта відмінялося і дія договору припинялася.

Плата за резервування земельної ділянки становила 0,75 відсотків від її грошової оцінки і вносилася на рахунок органа місцевого самоврядування. Така практика сформувалася в м. Бровари Київської області. Організаційні та правові засади щодо резервування земельних ділянок у цьому місті були врегульовані локальним регуляторним актом — Порядком резервування земельних ділянок у м. Бровари, затвердженим сесією міської ради.

На думку Броварського міського голови (Київська область), резервування земельних ділянок — це не тільки одне з джерел удосконалення фінансової бази місцевого самоврядування, а й посилення контролю за виконанням рішень органу місцевого самоврядування з питань використання та охорони земель.

Досвід, накопичений Броварською міською радою щодо запровадження системи резервування земельних ділянок за суб'єктами, дозволяє, на погляд міського голови, забезпечити:

- додаткові надходження до місцевого бюджету;
- додатковий контроль за процесом та термінами виконання проектно-вишукувальних робіт;
- динамічне освоєння території населеного пункту відповідно до його генерального плану;
- утримання зарезервованих суб'єктам земельних ділянок у задовільному санітарному стані та ін. [10].

Викладена практика резервування земель набула поширення і в інших містах України. Так, рішенням сесії Первомайської міської ради Харківської області № 49–4/5 від 22.06.2006 була затверджена форма тимчасової угоди про плату за землю. Зі змісту цієї угоди випливає, що вона є тимчасовою і діє на період складання, затвердження землепорядної документації та укладення і реєстрації договору оренди землі в Центрі державного земельного кадастру. Розмір плати становить 10 відсотків від грошової оцінки земельної ділянки, вона вноситься за базовий податковий період, який дорівнює календарному місяцю. Цікавим є те, що суб'єкту господарювання надається право «тимчасово використовувати земельну ділянку на власний розсуд у відповідності до мети, обумовленої в угоді». Не вдаючись до глибокого аналізу змісту даної угоди (її окремі положення, з точки зору земельно-право-

вих приписів, є дещо сумнівними), слід звернути увагу на те, що органи місцевого самоврядування постійно шукають додаткові джерела бюджетних надходжень.

Аналогічна проблема є актуальною і для місцевих органів державної виконавчої влади. Наприклад, Генічеська районна державна адміністрація уклала угоди із зацікавленими суб'єктами про намір укладення договору купівлі-продажу чи оренди земельних ділянок. Такі угоди уклалися на строк, необхідний для виготовлення та затвердження документації із землеустрою та укладення договору купівлі-продажу чи оренди земельної ділянки. Згідно з угодою потенційний приватний власник земельної ділянки чи її орендар зобов'язувався здійснювати перерахування попередньої орендної плати за фактичне використання земельної ділянки на розрахунковий рахунок відповідної сільської ради, на території якої знаходилася земельна ділянка.

Наведена практика свідчить, що платежі до місцевих бюджетів, пов'язані з резервуванням земельних ділянок, не передбачені Законом України «Про плату за землю». Але здійснення їх на договірних засадах, тобто за волевиявленням сторін, знімає всі сумніви щодо їхньої правомірності.

Проте з прийняттям Законів України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 22.12.2007 і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 03.06.2008 [11] викладена практика не відповідає вимогам чинного законодавства.

Останній Закон фактично відновив чинність основних правових приписів, присвячених регламентації земельних відносин, які 22 травня 2008 року були визнані Конституційним Судом України неконституційними. Він має на меті забезпечити збільшення бюджетних надходжень, у тому числі пов'язаних із використанням землі та придбанням земельних ділянок.

Про зміни, які стосуються збільшення обсягів надходжень від використання землі, зокрема на умовах оренди, йшлося вище. Підвищення мінімального розміру орендної плати за використання земельних ділянок несільськогосподарського призначення стосуватиметься передовсім земель, призначених під забудову. Оскільки вони розташовані, за загальним правилом, у межах населених пунктів, то слід чекати поповнення місцевих бюджетів за рахунок орендної плати за використання цих земель. Во-

дночас залишається відкритим питання про те, чи стосуватиметься підвищення розміру орендної плати тих договорів оренди земельних ділянок, які укладено до 2008 року. З урахуванням договірної природи правовідносин оренди землі це питання має вирішуватися специфічним чином [12].

Останнім часом важливою складовою поповнення Державного та місцевих бюджетів почали виступати надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення та права оренди на них. Достатньо сказати, що, наприклад, 2007 р. від продажу земельних ділянок і права оренди на них шляхом проведення земельних торгів бюджети всіх рівнів поповнилися на 3,4 млрд грн, що майже в 7 разів більше запланованого обсягу надходжень [13].

Так, за результатами земельного аукціону в м. Харкові, проведеного 29.02.2008, продано право власності та/або право оренди земельних ділянок на загальну суму, що перевищує 56 млн грн [14].

Перш ніж перейти до аналізу проблеми бюджетних надходжень від продажу земельних ділянок, які Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» визнані джерелом формування спеціального фонду Державного та місцевих бюджетів України на 2008 рік у частині доходів (ст. ст. 7; 52), необхідно зазначити таке.

В Україні сформувалася ситуація, коли земельні ділянки несільськогосподарського призначення використовуються переважно під забудову. Відомо, що суттєві труднощі для всіх учасників будівельного ринку складають відведення земельної ділянки для житлового та іншого будівництва та подальше отримання відповідних дозволів на будівництво. Ці процедури зазвичай непрозорі, розраховані на тривалий час та максимально забюрократизовані. Довгостроковість і непрозорість процедури отримання дозволів і погоджень на будівництво об'єктів нерухомості — одна з причин самовільного будівництва. Крім того, за такої ситуації забудовники часто порушують строки, установлені для реалізації проектів. За сучасних умов особливо гострою є проблема будівництва комерційної нерухомості, яка фактично відлякує як іноземних, так і вітчизняних інвесторів від участі в реалізації містобудівних проектів.

Складнощі з оформленням документації щодо відведення земельної ділянки під забудову, поперше, на первинному ринку фактично створюють умови для підвищення ціни земельної ділянки на вторинному ринку, по-друге, спонукають інвесторів у містобудівній сфері до придбання у власність

відповідної ділянки, призначеної під забудову. Учасники будівельного ринку виражають готовність купувати земельні ділянки і сплачувати відповідні ціни за отримання необхідної їм земельної ділянки й пакету дозвільної документації, в якій враховано всі обмеження та подальші виплати.

Однією з правових форм набуття права власності на земельні ділянки відповідно до Земельного кодексу України є проведення земельних торгів. Продаж земельних ділянок на конкурентних засадах урегульований приписами гл. 21 Земельного кодексу. Статтею 137 цього Кодексу, зокрема, передбачено, що земельні торги проводяться в порядку, встановленому законом.

Можливість набуття права оренди земельних ділянок на конкурентних засадах теж передбачена законодавством. Так, відповідно до Закону України «Про оренду землі» (ст. 16) [15] у разі надходження двох або більше заяв (клопотань) на оренду однієї і тієї самої земельної ділянки, що перебуває у державній або комунальній власності, відповідні органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування проводять аукціон або конкурс щодо набуття права оренди земельної ділянки, якщо законом не встановлений інший порядок. Згідно з цією нормою порядок проведення конкурсу чи аукціону та набуття права оренди земельної ділянки на конкурентних засадах визначаються законодавством.

Згідно із Законом України від 03.06.2008 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів Укра-

їни» змінена редакція ст. 124 Земельного кодексу України. Віднині набуття права оренди земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється виключно на аукціонах (крім земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, в яких відсутні акції (частки, паї), що належать державі, набуття права на оренду земельних ділянок під об'єкти соціального призначення, будівництво соціального і доступного житла, використання земельних ділянок для розробки корисних копалин та спеціального водокористування відповідно до отриманих спеціальних дозволів (ліцензій), використання релігійними організаціями (під культовими будівлями), які легалізовані в Україні). Відповідні зміни щодо обов'язковості набуття права оренди земельних ділянок виключно на аукціонах внесені і в норми Закону України «Про оренду землі».

Зазнала змін і ст. 135 Земельного кодексу України. Якщо раніше ця норма допускала проведення земельних торгів у формі аукціону чи конкурсу, то тепер земельні торги мають проводитись виключно у формі аукціону.

Внесення наведених та інших змін до деяких законодавчих актів України, які регулюють набуття на оплатних засадах права оренди земельних ділянок та купівлю-продаж земельних ділянок державної та комунальної власності виключно на земельних аукціонах, дозволить забезпечити додаткові надходження до бюджетів.

### Список використаних джерел

- 1 Про плату за землю: Закон України № 2535-ХІІ від 03.07.1992 // Відомості Верховної Ради України від 22.09.1992. — 1992. — № 38. — Ст. 560.
- 2 Бюджетний кодекс України № 2542-ІІІ від 21.06.2001 // Відомості Верховної Ради України від 21.09.2001. — 2001. — № 37. — Ст. 189.
- 3 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) № 5-рп/2005 від 22.09.2005 // Офіційний вісник України від 14.10.2005. — 2005. — № 39. — С. 95, ст. 2490, код акту 33923/2005.
- 4 Земельний кодекс України № 2768-ІІІ від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002. — 2002. — № 3. — Ст. 27.
- 5 Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
- 6 Про міський бюджет міста Харкова на 2008 рік: рішення XVII сесії V скликання Харківської міської ради Харківської області №339/07 від 30.12.2007 // Електронний інформаційний ресурс <http://www.city.kharkov.ua/?page=docs/showdoc.php&id=3360>.
- 7 Про бюджетну класифікацію та її запровадження: наказ Міністерства фінансів України № 604 від 27.12.2001 // Налоги и бухгалтерский учет: Спецвыпуск «Записки бухгалтера». — 2001. — С. 23.

- ЮРИДИЧНИЙ РАДНИК № 4 (24), серпень, 2008 рік
- 8 Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України № 107-VI від 28.12.2007 // Відомості Верховної Ради України від 08.02.2008. — 2008. — № 5 (№ № 5–8). — С. 62, ст. 78.
  - 9 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1–4, 6–22, 24–100 розділу II № 10-рп/ 2008 від 22.05.2008 // Офіційний вісник України від 06.06.2008. — 2008. — № 38. — С. 22, ст. 1272, код акту 43177/2008.
  - 10 *Антоненко В. О.* Резервування земельних ділянок — одне з джерел вдосконалення фінансової бази місцевого самоврядування, посилення контролю за виконанням рішень міської ради з питань використання та охорони земель / У кн.: Розвиток міської громади: запровадження нових технологій муніципального управління. — К.: Атіка, 2006. — С. 175–178.
  - 11 Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України № 309-VI від 03.06.2008 // Відомості Верховної Ради України від 11.07.2008. — 2008. — № 27. — С. 700, ст. 253.
  - 12 *Галахов В.* Если размер арендной платы изменен Законом? // Юридическая практика, 2008. — 24 июня. — № 26 (548). — С. 9.
  - 13 *Бизнес*, 2008. — 11 февраля. — № 6. — С. 131.
  - 14 *Харьковские известия*, 2008. — 13 марта. — С. 3.
  - 15 Про оренду землі: Закон України № 161-XIV від 06.10.1998 // Відомості Верховної Ради України від 17.11.1998. — 1998. — № 46. — Ст. 280. ☆