



Спасут ли рынок земли и земельная децентрализация местные бюджеты?

16 ноября 2020 года правительство приняло постановление №1113 «Некоторые меры по ускорению реформ в сфере земельных отношений», запускающее (продолжающее) механизм передачи земель сельскохозяйственного назначения всем без исключения объединенным территориальным громадам нашего государства.

Подобный процесс начал в свое время еще Владимир Гройсман. В течение 2018–2019 годов на выполнение соответствующего распоряжения правительства от 31 января 2018 года 788 ОТГ «получили» от главных управлений Госгеокадастра в коммунальную собственность 1,7 млн га участков сельскохозяйственного назначения государственной собственности. Таковы данные Госгеокадастра.

Впрочем,

этот процесс был неэффективным, сопровождался расхождениями действующего в то время земельного законодательства в части **распоряжения землями сельскохозяйственного назначения**:

- земли сельскохозяйственного назначения передавали только объединенным территориальным громадам, которые на тот момент составляли менее 40% территории страны;
- реально распоряжаться этими землями громада сможет только после окончания сроков действия заключенных договоров (речь иногда идет о 7–10 годах, а порой и о больших периодах, если договор предусматривает автоматическую пролонгацию);
- распоряжение Кабмина касалось только передачи сельскохозяйственных угодий, в то время как земли промышленности, леса, водный плес, дороги и лесополосы остались неподконтрольными громадам.

Как следствие, 25 ОТГ так и не зарегистрировали право коммунальной собственности ни на один из переданных им в 2018–2019 годах земельных участков. Право коммунальной собственности зарегистрировано только на 82% от общей площади переданных ОТГ земель, а именно — на 1,4 млн га.

Процесс передачи земель как тогда, во времена Гройсмана, так и сейчас, во времена Шмыгаля, осуществляется согласно статье 117 Земельного кодекса Украины, измененной еще в 2012 году. И на момент передачи земель и в 2018-м, и в 2020 году действовали одни и те же условия. Разве что в названии более свежего указа появилось слово «ускорение» и были добавлены досозданные ОТГ. Но повлияет ли это на качество передачи таких земель и качество распоряжения ими органами местной власти? Сейчас этот вопрос остается открытым. Ведь как тогда, так и сейчас, после

принятия так называемого закона о реформе земли, земли сельскохозяйственного назначения, находящиеся в коммунальной и государственной собственности, продавать запрещено. По крайней мере пока.

Так действительно ли громады получили серьезный ресурс для увеличения поступлений в местные бюджеты от сдачи в аренду этих наделов? Попытаемся разобраться.

Не буду касаться здесь вопроса наличия технической документации на земли, передаваемые в ОТГ как в 2018 году, так и сейчас. Хотя этот вопрос архиважный и определяющий. Считаю, что соответствующие органы центральной исполнительной власти должны держать это на контроле и соответственно реагировать. Но то, что местные громады также должны быть причастны к процессу такого контроля не только через представительную функцию путем наделения соответствующими депутатскими полномочиями своих кандидатов, но и непосредственно, тоже остается прописной истиной, правда, нигде не прописанной.

Почему это так важно? Потому что уже известны неединичные случаи, когда депутатские корпуса на местах распределяют земли сельскохозяйственного назначения между «своими», сдавая ее в аренду за копейки. Законодатель дал маржу для принятия такого решения местными радами и пока ее не меняет.

Согласно подпункту 14.1.147 пункта 14.1 статьи 14 Налогового кодекса Украины плата за землю взимается в форме земельного налога или арендной платы за земельные участки государственной и коммунальной собственности. Плата за землю является основным (но не определяющим) источником поступления средств в местный бюджет подавляющего большинства органов местного самоуправления, которые, собственно, и используются местными громадами для обеспечения их деятельности.

Почему же не определяющим? Согласно пункту 1 статьи 274 Налогового кодекса Украины ставка налога за земельные участки, нормативная денежная оценка (НДО) которых проведена, устанавливается в размере не более 3% такой оценки, для земель общего пользования — не более 1%, а для сельскохозяйственных угодий — не менее 0,3% и не более 1%. Такая вот хитрая маржа.

Что касается переданных в аренду в 2017 году земель государственной собственности, то свыше 27 тысяч договоров заключались в четком соответствии с упомянутой выше статьей, и средний размер платы за гектар составляет 940 грн. Здесь важно понимать, много это или мало и как эту сумму можно увеличить.

11 января 2020 года Госгеокадастр опубликовал справочник показателей нормативной денежной оценки сельскохозяйственных угодий в Украине по состоянию на 1 января 2020 года (см. табл.). Стоимость земель в зависимости от их назначения и местоположения существенно отличается. Если, например, в Черкасской и Черновицкой областях гектар пашни стоит свыше 33 тыс. грн, то во Львовской, Волынской и Житомирской — немногим более 20 тыс. Но в любом случае орган, уполномоченный на

заключение договора аренды угодий по состоянию на момент передачи их в коммунальную собственность, не нарушил действующую норму Налогового кодекса, устанавливая размер платы. Также, видимо, ни у кого не вызывает сомнений несколько неадекватный размер такой платы. По моему мнению, она слишком низкая. Почему? Потому что база налогообложения (нормативная денежная оценка) и ставки тоже маленькие.

Справочник показателей нормативной денежной оценки сельскохозяйственных угодий* в Украине по состоянию на 01.01.2020 г.

Регион, область	Пашня, перелogi	Многолетние насаждения	Сенокосы	Пастбища
АР Крым	26 005,00	58 459,98	10 145,85	4 284,71
Винницкая	27 184,00	47 053,16	3 140,38	1 558,08
Волынская	21 806,00	41 349,74	6 039,19	4 479,47
Днепропетровская	30 251,00	55 608,28	7 971,74	6 232,31
Донецкая	31 111,00	58 459,98	7 247,03	6 037,55
Житомирская	21 411,00	35 646,33	5 072,92	4 089,95
Закарпатская	27 268,00	37 072,18	6 522,33	5 258,51
Запорожская	24 984,00	41 349,74	6 039,19	4 868,99
Ивано-Франковская	26 087,00	37 072,18	4 831,36	4 479,47
Киевская	26 531,00	42 775,60	6 280,76	4 479,47
Кировоградская	31 888,00	67 015,10	8 696,44	6 037,55
Луганская	27 125,00	47 053,16	8 213,30	5 842,79
Львовская	21 492,00	27 091,21	5 797,63	4 089,95
Николаевская	27 038,00	47 053,16	8 213,30	5 842,79
Одесская	31 017,00	62 737,54	8 938,01	7 011,35
Полтавская	30 390,00	64 163,40	5 556,06	4 284,71
Ровненская	21 938,00	37 072,18	5 072,92	3 700,43
Сумская	26 793,00	49 904,86	6 522,33	4 674,23
Тернопольская	29 035,00	57 034,13	6 280,76	5 648,03
Харьковская	32 237,00	67 015,10	6 280,76	6 427,07
Херсонская	24 450,00	37 072,18	5 314,49	4 284,71
Хмельницкая	30 477,00	52 756,57	6 763,90	5 258,51
Черкасская	33 646,00	74 144,37	8 454,87	5 648,03
Черновицкая	33 264,00	62 737,54	5 556,06	5 063,75
Черниговская	24 065,00	55 608,28	8 696,44	5 063,75

*Значение нормативной денежной оценки земель сельскохозяйственный угодий в соответствии с общенациональной (всеукраинской) нормативной денежной оценкой земель сельскохозяйственного назначения.

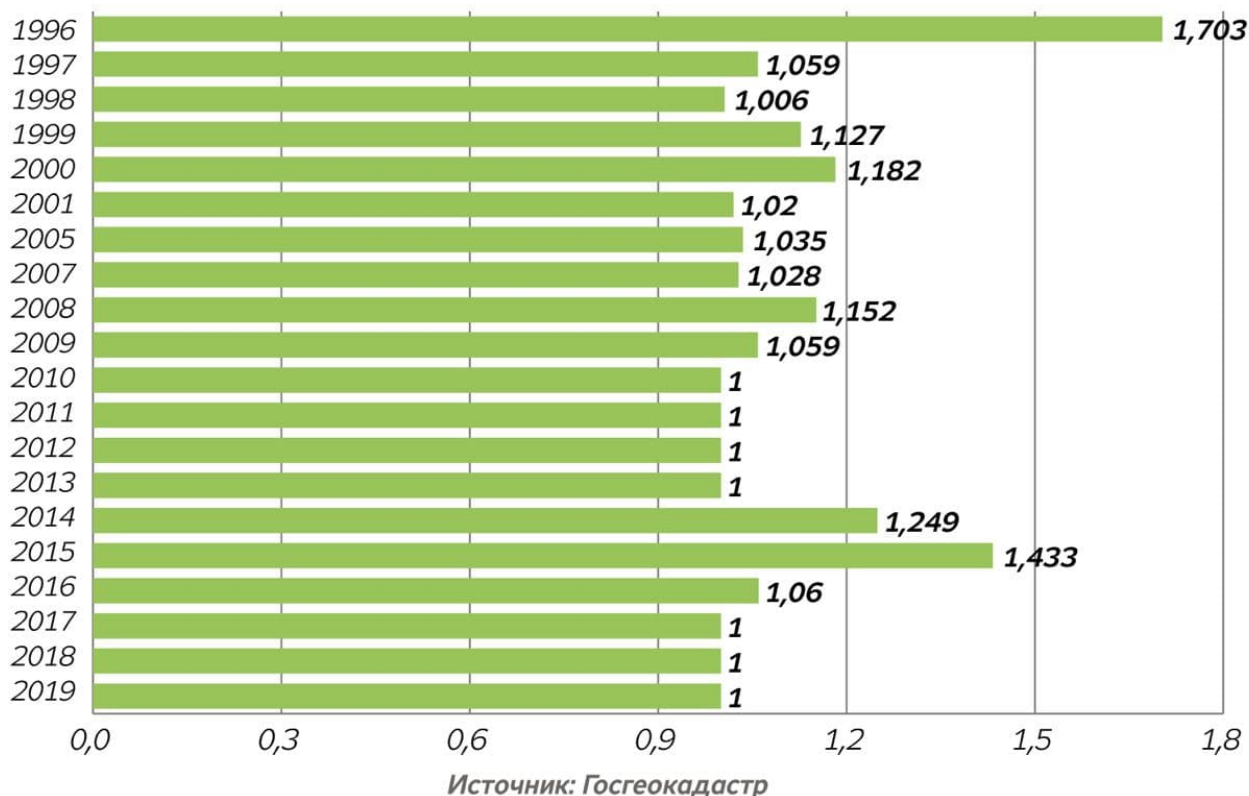
Источник: Госгеокадастр.

Следовательно, пока можно только строить перспективу увеличения поступлений в местные бюджеты от аренды земель сельскохозяйственного назначения исключительно за счет увеличения нормативной денежной оценки. Но из года в год такое увеличение не было слишком существенным или определяющим. Особенно показательна неизменяемость НДО за период с 2017-го по 2019 год (см. рис. 1).

Рис. 1.

Индексация нормативно-денежной оценки земель

ZN,UA



Согласно постановлению Кабинета министров Украины от 12.05.2000 №783 «О проведении индексации денежной оценки земель» (с 1995-го по 2010-й) и пункта 289.2 Налогового кодекса Украины (начиная с 2011 года и далее) нормативная денежная оценка земель индексируется на соответствующий коэффициент (по годам, где проводилась индексация).

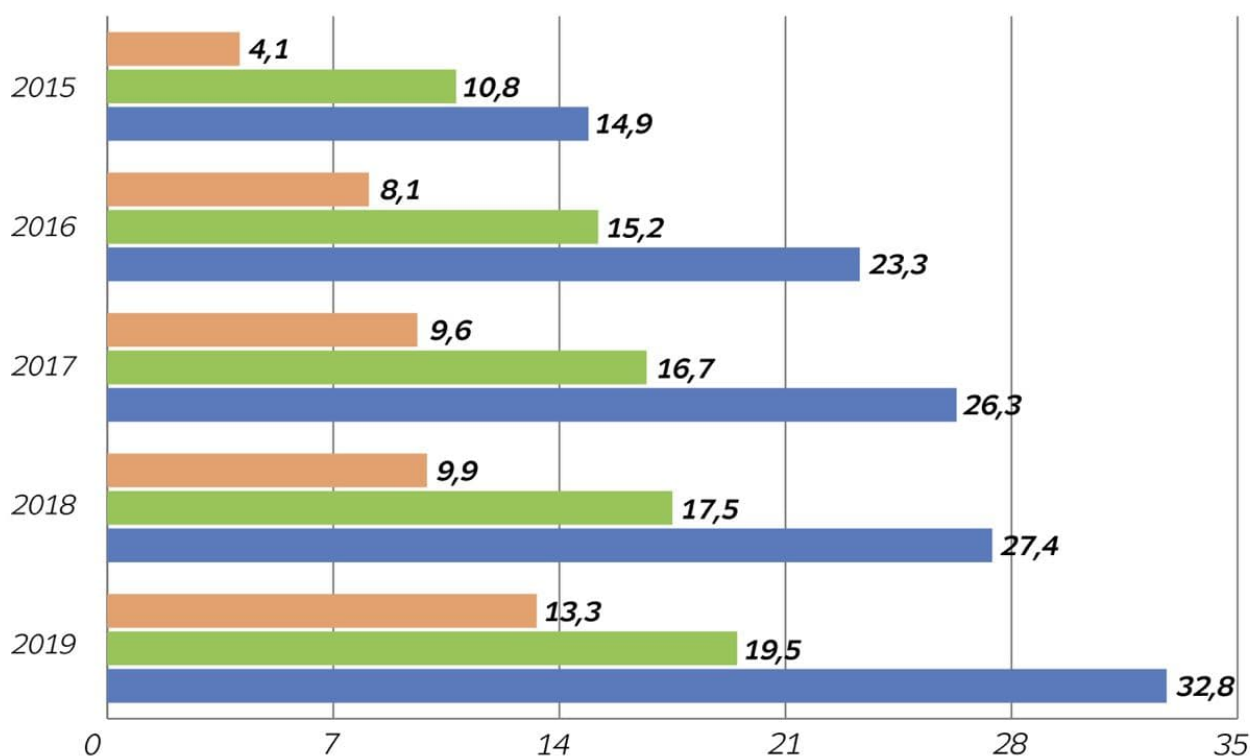
Верховный суд Украины (дела №3-476гс15 и 3-34гс13, а также дело №922/518/14) неоднократно подчеркивал, что нормативная денежная оценка земельных участков является основой для определения размера арендной платы для земель государственной и коммунальной собственности, а изменение нормативной денежной оценки земельного участка является основанием для пересмотра размера арендной платы. А значит, все претензии к законодателю и власти, которая менять номинальное значение НДО не слишком спешит.

Располагая базой для расчетов ставок налогов и аренды за пользование землей и оперируя данными Государственной казначейской службы, можно легко определить удельный вес этих сборов для местных бюджетов. Так, в 2018 году органы местного самоуправления к своим бюджетам получили 27,3 млрд грн от платы за землю. В 2019-м сумма таких поступлений достигла уже свыше 32,8 млрд грн (см. рис. 2). На первый взгляд, это может показаться большой суммой, но предлагаю не спешить с таким выводом.

Рис. 2.

Поступления местных бюджетов от налогообложения земли, млрд грн

ZN,UA



Источник: создано по данным Государственной казначейской службы

Большинство аналитиков склонны давать информацию о доле доходов от взимания налога на землю (в том числе и аренды) в структуре именно с учетом доли в налоговых поступлениях. Такой анализ может иметь место, но он не отображает общий вес и значимость земли в общем объеме доходов местных бюджетов, формирующихся почти на половину за счет дотаций и субвенций из государственного бюджета. Именно поэтому следует понимать долю в общей сумме доходов. Доля платы за землю в 2019 году составляла менее 6% от общей суммы доходов местных бюджетов (в 2019-м доходы местных бюджетов были выполнены в сумме 560,5 млрд грн).

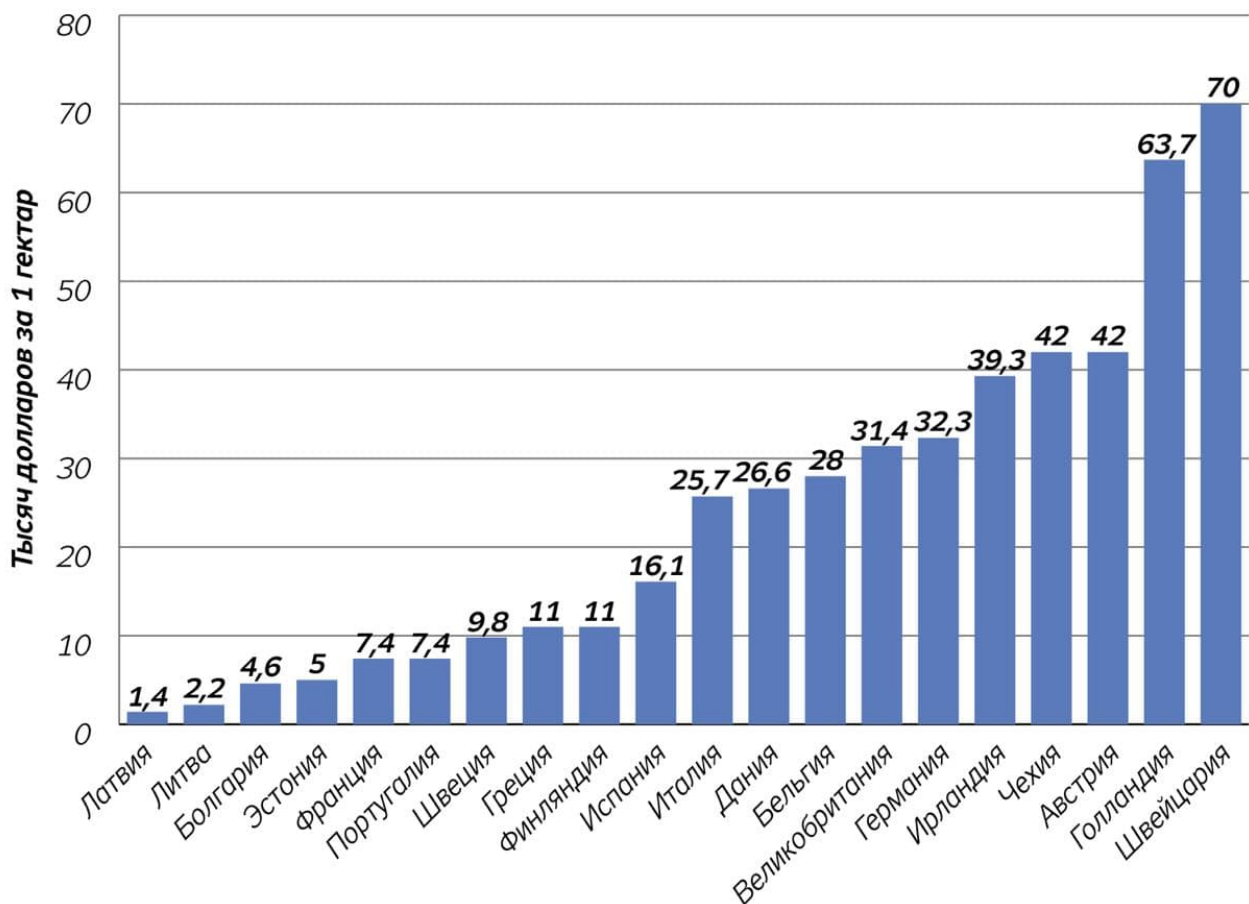
Поэтому можем с уверенностью утверждать, что земельная децентрализация является положительным шагом для улучшения финансовой самостоятельности регионов, но при

нынешних условиях и действующем законодательстве совершенно не определяющим. Определяющей должна стать стоимость земли и ее независимая денежная оценка.

По мнению чиновников, именно с запуском рынка земли эти показатели претерпят существенные изменения. При открытии рынка земли один ее гектар будет продаваться на уровне 2200 долл. Об этом еще осенью прошлого года заявил заместитель министра развития экономики, торговли и сельского хозяйства Тарас Высоцкий. Эта цифра намного превышает независимую денежную оценку земель сельскохозяйственных угодий. Но по сравнению с ценами на земли в Европе она ничтожно мала (см. рис. 3).

Рис. 3. Стоимость земли в Европе

ZN,UA



Источник: данные, собранные автором

Впрочем, даже если мы будем иметь среднее значение НДО по Украине на уровне тех же 2200 долл., что почти вдвое больше нынешнего, то и поступления в местные бюджеты увеличатся на соответствующее значение. При правильной организации процесса запуска рынка земли и контроле со стороны соответствующих органов центральной власти за сбором налогов у местных громад есть все перспективы получать

стабильно высокий доход. Если взять в качестве примера стоимость одного гектара польских угодий (около 10 тыс. долл.), то только за счет платы за аренду земли и взимания земельного налога местные бюджеты могут иметь свыше 300 млрд грн ежегодно, что составляет свыше 50% всех поступлений по состоянию на 2019 год. А 50% это далеко не 6%.

В целом последовательность действий украинской власти в сфере земельной реформы должна строиться на четкой, политически и экономически просчитанной системной основе и на внедрении оптимальной модели земельного рынка в реалистические сроки, с учетом существующих угроз, рисков и новых возможностей, которые открывает успешный мировой опыт.

Правильная четкая последовательность действий — это ключ к бесконфликтной, взвешенной и результативной земельной реформе. Отдельные процессы реформирования могут происходить в параллельном режиме, а некоторые — только в последовательности, друг за другом. Поэтому целесообразно проведение земельной реформы разделить на последовательные этапы: системная подготовка базовых предпосылок и предохранителей с учетом глобальных и внутренних угроз и подготовка и принятие нового закона «Об оптимальном развитии землевладения и землепользования в Украине», согласованного с Конституцией Украины, и только потом непосредственное внедрение земельной реформы через систему сформированных эффективных институтов и соответствующих законодательных актов.

Валерий Ключок,

политический и экономический эксперт «Growford Institute». ZN.ua