

УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНО-МАЙНОВИМ КОМПЛЕКСОМ У МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

MANAGEMENT OF THE LAND AND PROPERTY COMPLEX WITHIN SETTLEMENTS



Михайло СТУПЕНЬ,
доктор економічних наук,
Львівський національний
аграрний університет

Mykhaylo STUPEN',
PhD Economics,
Lviv National Agrarian University



Світлана МАЛАХОВА,
кандидат економічних наук,
Львівський національний
аграрний університет

Svitlana MALAKHOVA,
PhD Economics,
Lviv National Agrarian University

Земля й розташовані на ній поліпшення в межах населених пунктів є основним капіталом, і тому необхідною умовою реалізації оптимізації земельно-майнового комплексу є наявність стандартизованої та прийнятої суспільством системи обліку й реєстрації власне майнових об'єктів і пов'язаних з ними прав. Наявність інтегрованої системи земельного кадастру та об'єктів нерухомості, а також функціонування інформаційної інфраструктури земельного ринку створюють можливість для залучення нерухомого майна до процесу створення нового багатства.

Передумовою існування регульованого ринку нерухомості в межах населених пунктів є ідентифікація земельно-майнового об'єктів та встановлення прав на нерухомість. Важлива умова для органів місцевого самоврядування полягає в гарантуванні даних власників землі та інвесторів щодо нерухомості в населених пунктах.

В українських населених пунктах створення кадастрових систем та їх використання є особливо складним завданням, тому що:

- земельні ділянки є частиною урбанізованого середовища, у складі якого виділяють кадастрові об'єкти нерухомості, їх межі, а також межі муніципальних утворень;
- земельний кадастр включає дані водного, лісового та містобудівного кадастрів, що потребує інтеграції різних показників для проведення кадастрової оцінки земельної нерухомості;
- адміністрування розвитку населених пунктів здійснюється переважно на рівні місцевого самоуправління, що потребує ведення міського кадастру на базі земельного кадастру;
- виробнича діяльність, транспорт та інші галузі виробництва в межах населених пунктів мають негативний екологічний вплив на довкілля, що потребує відповідного управління на основі адекватної та об'єктивної інформації про стан земель та навколишнього середовища.

Земельно-майновий комплекс – поняття інтегральне, що об'єднує в собі, з одного боку, землю як просторовий базис й унікальний природний ресурс, а з другого – нерухомість як об'єкт господарського використання та фінансовий капітал, якому притаманні сукупність прав з приводу володіння ним, розпорядження й використання.

Першочерговим завданням оптимізації земельно-майнових комплексів повинно стати вдосконалення структури земельних угідь з метою підвищення ефективності та інтенсивності використання урбанізованих земель, поліпшення їх інвестиційної привабливості, збільшення доходності нерухомості, забезпечення стійкості природних, у тому числі прибережних, екосистем населеного пункту. Серед стратегічних завдань щодо оптимізації використання земель як просторового ресурсу територіального розвитку найважливішими є:

- збільшення території під забудовою, у т.ч. житловою;
- збалансування забудови населених пунктів;
- проведення кадастрової оцінки нерухомості й встановлення на цій основі податку на нерухомість;
- належна охорона природокористування.

Нещодавно прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 11 лютого 2010 року № 1878-VI, яким передбачено створення єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень у системі Міністерства юстиції. При цьому нерухоме майно розглядається як земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення.

Обов'язковій державній реєстрації підлягають речові права на нерухоме майно, розміщене на території України, що належить фізичним і юридичним особам, державі в особі органів, уповноважених управляти державним майном, іноземцям та особам без

громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним організаціям, іноземним державам, а також територіальним громадам в особі органів місцевого самоврядування, а саме: право власності на нерухоме майно; право володіння; право користування (сервітут); право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); право забудови земельної ділянки (суперфіцій); право господарського відання; право оперативного управління; право постійного користування та оренди земельної ділянки; право користування (найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їхніми окремими частинами; іпотека; довірче управління майном; інші речові права відповідно до закону; податкова застава, предметом якої є нерухоме майно, та інші обмеження цих прав.

Важливо, що інформація про зареєстровані права на земельні ділянки, необхідна для ведення державного земельного кадастру, передається органу, який здійснює ведення кадастру, в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Водночас, як уже зазначалося, земельна ділянка й нерухоме майно в чинному законодавстві та системі державного управління сприймаються відокремлено. Це переважно пояснюється сформованою в радянські часи системою роздільного обліку складових земельно-майнового комплексу: технічної інвентаризації будинків і споруд та ведення відокремленого державного земельного кадастру.

Разом з тим нерухоме майно може реєструватися окремо від земельних ділянок, проте важливим є інтеграція даних в одній системі державного земельного кадастру. Латвія, Литва та Швеція мають відповідно розрізнені реєстри нерухомого майна та земельних ділянок, у той час як Словаччина, Австрія та Великобританія здійснюють реєстрацію будівель як частин земельних парцел. У Греції реєструється окрема база даних нерухомого майна як складової загальної реєстру, а в Норвегії – лише будівлі висотою понад 15 м² є об'єктом реєстрації.

Реєстрація нерухомого майна здійснюється місцевими органами влади (муніципалітетами) в більшості країн, проте є винятком, коли її виконують інші органи влади, наприклад, служба геодезії та картографії.

Оскільки земля – основа нерухомості, необхідною умовою землекористування населених пунктів є управління земельно-майновим комплексом через оптимальний його розподіл за функціональним і цільовим призначенням, розміщення й використання об'єктів виробництва, формування раціональної структури господарства та його територіальної організації [5].

Упровадження єдиного інтегрованого підходу та комплексного управління земельно-майновим комплексом наразі перебуває на стадії становлення в нашій державі. На сьогодні, вже сформовано відповідну законодавчу базу щодо запровадження інтегрованої земельно-кадастрової системи, що включає: Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», прийнятий 1 липня 2004 року; Постанову Кабінету Міністрів України «Про Програму створення автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру» від 2 грудня 1997 року, «Про створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них в складі державного земельного кадастру» від 17 липня 2003 року; Указ Президента України «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» від 17 грудня 2003 року тощо.

Виокремлення земельно-майнового комплексу в системі населеного пункту можливе шляхом визначення його фізичних характеристик у системі державного земельного кадастру, ідентифікації права власності та користування ним. Останнє положення реалізується через ведення системи реєстрації прав на земельні ділянки та нерухоме майно.

З позиції оптимізації земельно-майнового комплексу в населених пунктах важливим є збалансування нерухомості за його компонентним складом та правами на його ви-



Таблиця 1. Питома вага податку на землю та іншу нерухомість у доходах місцевих бюджетів у різних країнах, 2010 рік*

Країна	Питома вага
Австрія	10
Канада	82,8
Франція	34,9
Німеччина	13,1
Нідерланди	66,9
Польща	36,5
Сполучені Штати Америки	75,8
Україна	0,3

Джерело: [6]

Таблиця 2. Ставки податку, диференційовані за видами нерухомості

Категорія об'єктів нерухомості	Ставка, % від оціночної вартості
Житлова нерухомість (індивідуальні житлові будинки, квартири, житлові приміщення та ін.)	0,1–0,5
Гаражі	0,5–1
Комерційна нерухомість	2

користання. Взагалі оптимізація – це систематичний, свідомий, цілеспрямований вплив держави й суспільства на сферу земельно-майнових відносин, що дозволяє досягти найбільш ефективного використання нерухомості за мінімальних затрат суспільства.

Об'єктом управління земельно-майновими комплексами є земельні ділянки та нероздільні з ними об'єкти нерухомого майна, що перебувають у державній, комунальній і приватній власності юридичних, фізичних осіб. Предметом управління є формування процесів і способів використання земель як цілісного земельно-майнового комплексу в межах населених пунктів для задоволення різноманітних потреб жителів; формування правового статусу використання нерухомості. У контексті управління земельно-майновими комплексами важливими є принципи їх адміністрування: збалансованість, ефективність, субсидіарність та рівність, прозорість і підзвітність, громадянська участь і безпека [4]. Більшість із цих принципів безпосередньо стосується управління земельно-майновим комплексом у межах населених пунктів, а саме доступу до кадастрової інформації та управлінських рішень у сфері земельного управління. Вони визначають сталий розвиток земельних відносин населених пунктів через рівну та гарантовану систему власності на землю, надійний земельний кадастр, прозору інформацію про земельно-майнові трансакції та вільний доступ громадян до земельно-майнової інформації.

Загальна мета оптимізації земельно-майнового комплексу полягає в дотриманні балансу соціально-економічних інтересів різних суб'єктів земельно-майнових відносин і забезпечення найбільш раціонального використання землі та нерухомого майна. У зв'язку з тим, що майно, з одного боку, є фізичною субстанцією, а з другого – об'єктом майнових прав та обов'язків, оптимізація організації земельно-майнового комплексу потребує посилення економічної, господарсько-правової та екологічної складових регулювання земельно-майнового комплексу.

З економічного погляду земля як об'єкт нерухомості в межах населених пунктів має значну фінансову вартість і приносить рентний дохід. Тому земельно-майновий комплекс має стати багатофункціональною основою та складовою економічного процесу розвитку населених пунктів, забезпечення надходжень у процесі оподаткування та іпотеки й ринку землі. За оцінкою російського вченого А. Оверчука, в ринкових країнах ринок землі й нерухомості формує до 20% внутрішнього валового продукту. Як зазначає А. Третяк, податки на нерухомість становлять основну частину по-

даткових надходжень до місцевих бюджетів більшості розвинених країн світу, їх обсяги постійно зростають (табл. 1).

Вважаємо, що в складі нерухомості доцільно перш за все здійснити ідентифікацію об'єктів нерухомості з чітким визначенням вичерпного переліку об'єктів, які мають оподатковуватися. У складі будівель доцільно розрізняти будинки (включаючи готелі, мотелі, кемпінги та інші об'єкти туристичної інфраструктури), квартири, кімнати в багатосімейних (комунальних) квартирах, індивідуальні гаражі або місця на гаражних стоянках чи в гаражних кооперативах, дачні будинки та інші об'єкти дачної інфраструктури тощо. До споруд слід віднести будівельні системи, пов'язані із землею, які створені з будівельних матеріалів, напівфабрикатів, устаткування та обладнання в результаті виконання різних будівельно-монтажних робіт. Це потребує проведення класифікації різновидів нерухомості, а саме виділення земельних ділянок, нерухомого майна, зокрема будівель та споруд, розташованих на земельних ділянках тощо. Далі необхідно розробити єдиний класифікатор із присвоєнням унікального номера об'єкта нерухомості (землі та нерухомого майна) для цілей оподаткування та створити єдиний всеукраїнський реєстр нерухомого майна.

Таким чином, об'єктом оподаткування повинні стати об'єкти нерухомості, що включають земельні ділянки, нерухоме майно, зокрема будівлі та споруди, розташовані на земельних ділянках, а також об'єкти незавершеного будівництва.

На наш погляд, за базу оподаткування податку на нерухоме майно доцільно брати його ринкову вартість, яка всебічно визначає його цінність з позиції ринку нерухомості з використанням методів масової оцінки нерухомості. Такою є і світова практика оподаткування нерухомості. До основних чинників, які необхідно враховувати при встановленні податку на нерухомість у нашій країні, слід віднести:

- місце розташування об'єкта оподаткування;
- якість будівельних матеріалів і стан будівлі;
- призначення земельної ділянки та об'єктів нерухомого майна.

Максимальні ставки податку на нерухомість доцільно визначити диференційованими залежно від різновидів нерухомості за категоріями власників (табл. 2).

Ставки податку на нерухомість повинні визначатися на об'єктованому рівні виконавчим органом влади у сфері оподаткування відповідно до закону. Платниками податку на нерухомість повинні бути фізичні та юридичні особи, що володіють об'єктами нерухомості, розташованими на території населених пунктів.

Пільги щодо податку на нерухомість доцільно визначити на основі принципу самозабезпечення та соціально-важливого призначення для певних закладів та категорій нерухомості. Перш за все це державні та місцеві органи влади, а також навчальні, соціальні, культурні заклади та організації; благодійні та просвітницькі організації.

Крім того, для оподаткування нерухомості необхідно розрізняти об'єкти сільськогосподарського й лісогосподарського, рекреаційного та іншого природоохоронного призначення, об'єкти комерційного використання. Разом з тим необхідно переглянути категорію пільговиків щодо оподаткування земель, адже кількість землевласників і землекористувачів у чинному законодавстві користується пільгами необгрунтовано. Основні принципи податку на нерухомість такі (див. рисунок).

Оподаткування нерухомості – це прозорий шлях щодо плати за суспільні послуги, що сприяє залученню нових капітальних інвестицій, оптимізує структуру власності та землекористування, в тому числі задіянням непридатних та пустуючих земель і нерухомого майна, забезпечує збалансований розвиток населених пунктів тощо.

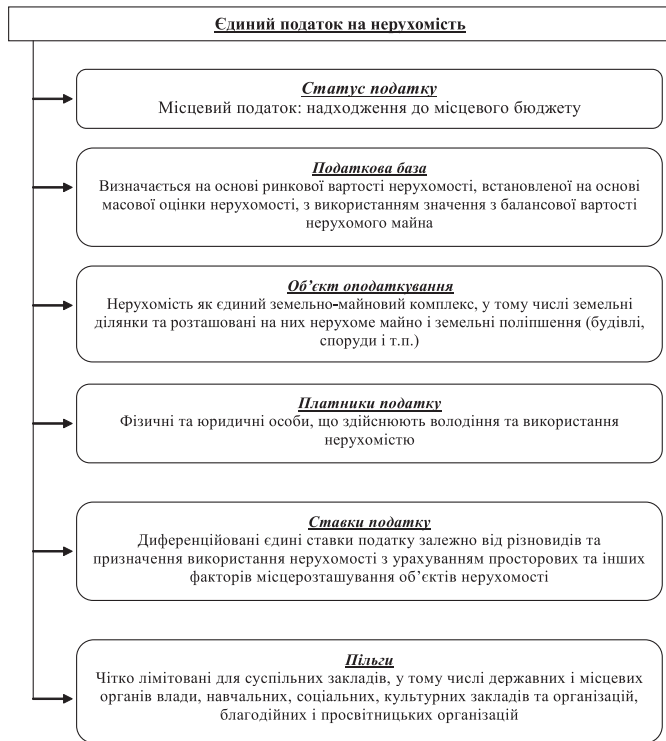
У правовому сенсі ефективна реалізація права власності на нерухомість за формами й суб'єктами господарювання є важливим чинником розвитку населеного пункту. Зазначимо, що право власності являє собою сукупність правових норм, які регулюють відносини власності з приводу володіння, розпорядження та використання об'єкта власності.

Важливим завданням оптимізації земельно-майнового комплексу є також забезпечення ефективного функціонування різних форм власності на землю. Тут мова йде про співвідношення державної й комунальної форм власності на землю, а також приватної власності на землю, їх розподіл між суб'єктами господарювання. При цьому виникають протиріччя між інтересами суспільства та приват-

Умови для ефективного ринку нерухомості залежать від розвитку земельного кадастру населених пунктів України. Значна частина інвестицій у населених пунктах припадає на кутівлю земельно-майнових комплексів. У цьому зв'язку власники земель та інвестори зацікавлені в правовому захисті прав власності на землю. Такий захист можливий лише за умови надійної системи державного земельного кадастру. Традиційна система земельного кадастру вже не є адекватною для стабільного розвитку ринку нерухомості. Оскільки попередня система земельного кадастру переважно мала обліковий характер сільськогосподарського землекористування, то сьогодні постає питання про диверсифікацію потреб інформаційної системи земельного кадастру, спрямованої насамперед на задоволення потреб розвитку бізнесу та залучення інвестицій у розвиток інфраструктури населених пунктів.

Efficient functioning of real estate market depends on development of land cadastres of Ukrainian settlements. Sufficient volume of investments within the settlements is directed to the land and property complexes. Therefore, land owners and investors are greatly interested in the legal protection of the land owners' rights. Such protection is possible only under conditions of effective system of the state land cadastre. Traditional system of land cadastre does not correspond now to the level of stable development of the real estate market. The former system of land cadastre was aimed mostly at the audit of land use. Therefore, the present-day situation causes the need in the information system of land cadastre aimed foremost at the satisfaction of the business requirements and investing the development of the settlements infrastructure.

Рисунок. Податок на нерухомість



них власників щодо земельно-майнових прав незалежно від ефективності експлуатації землі, що супроводжуються серйозними конфліктами.

Управління земельно-майновими відносинами визначає забезпечення раціонального балансу інтересів держави і власника, їх оптимального поєднання через максимальне задоволення прав окремих власників і суб'єктів господарювання поряд із суспільними інтересами.

Виникає необхідність установа правил, на підставі яких земельні ділянки, будинки (споруди) й приміщення (квартири) можуть відокремлюватися як об'єкти цивільних прав, що потребує належної державної реєстрації прав на них.

У сфері господарського використання земельно-майнових комплексів суспільні й приватні інтереси щодо землі умовно поділяють на дві групи:

□ інтереси з приводу ефективного освоєння природних властивостей земельного ресурсу (технологічний аспект);

□ інтереси з приводу товарно-грошових параметрів земельної власності (соціально-економічний аспект) [3, с. 6].

При розподілі й використанні земельно-майнових комплексів у населених пунктах перша група суспільних інтересів орієнтується на параметри функціонально-господарської структури земельного фонду:

□ на масштаби, пропорції та пріоритети його розподілу за функціональним використанням і суб'єктами господарювання;

□ види і категорії земель;

□ типи їх цільового використання;

□ інтенсивність експлуатації та продуктивність земель з метою розвитку ефективної функціонально-господарської структури земельного фонду.

Друга група суспільних інтересів функціонує в ринковому середовищі, а тому формується за законами попиту й пропозиції на земельно-майнові об'єкти та їх похідної функції – товарного виробництва або сфери обслуговування, а також внаслідок дії рентоутворювальних чинників. У цьому контексті предметом інтересів є поліпшення товарних властивостей земельно-майнових комплексів шляхом регулювання цінних параметрів на земельному ринку, забезпечення їх ефективного ринкового обороту, підвищення інвестиційної привабливості земельно-майнових комплексів тощо [1; 2].

У зв'язку з цим активізація інвестиційної діяльності в населених пунктах, спрощення дозвоільної системи в галузі будівництва і, як наслідок, підвищення ефективності використання урбанізованих земель неможливі без розробки системи зонування земель населених пунктів, включаючи окремі елементи планувально-функціональної структури населеного пункту.

Для збереження екологічного балансу середовища місцепроживання людини й відновлення корисних властивостей урбоєкосистеми як природної екосистеми, антропогенно видозміненої в процесі господарської діяльності, актуальними є питання стимулювання інтересів щодо охорони земель, регенерації природних компонентів. Відомо, що урбоєкосистема, на відміну від природної, позбавлена здатності саморе-

гулювання й самовідтворення. Тут оптимальна екологічна обстановка мусить створюватися і підтримуватися людиною. Власне ж природа в трансформованій екосистемі, урбанізована в сучасному великому населеному пункті з його високою густрою населення, різноманітним та інтенсивним індустріальним виробництвом, наявністю щільної забудови та густою мережею доріг і великою кількістю транспортних засобів, не може вирішити цієї проблеми.

Екологічний ефект визначається:

□ по-перше, мірою погіршення (поліпшення) нерухомості, пов'язаної з вилученням (введенням) незабудованих територій, особливо земель природоохоронного фонду (зв'язок зі значенням тієї чи іншої категорії земель для функціонування природної підсистеми), що визначає екологічну безпеку території;

□ по-друге, здатністю до відтворення природних якостей земель (терміном здійснення й розмірами суспільних затрат на це відтворення), часткою земель, які безповоротно втрачають здатність виконувати певні функції.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене вище, необхідно розробити і прийняти Концепцію розвитку системи оподаткування нерухомості з поетапним введенням єдиного податку на нерухомість. Основними принципами створення такої концепції мають стати:

□ простота системи оподаткування нерухомості;

□ чітка ідентифікація об'єктів нерухомості та визначення податкової бази за ринковою вартістю нерухомості;

□ залежність розміру податку на нерухомість від якості й місцеположення земельних ділянок та об'єктів нерухомого майна;

□ справедливості надання податкових пільг.

Оптимізація земельно-майнового комплексу населених пунктів потребує створення збалансованої системи управління, ефективного ринку землі й нерухомості, в якому всі суб'єкти господарювання, органи місцевого самоврядування, громадяни діятимуть у межах правового поля відповідно до визначених економічних умов розвитку урбанізованих територій і норм регламентації землекористування на основі генерального плану та містобудівної документації. Наразі велика частка земель залишається все ще в державній власності, тому ринок земель досі не розвинений, а державі доводиться виконувати у сфері земельно-майнових відносин дві функції:

□ створювати правила для всіх учасників земельно-майнового комплексу;

□ бути учасником ринку землі та нерухомості.

Крім того, реально функціонує лише ринок об'єктів нерухомості, в тому числі: земельні ділянки, будинки та споруди (первинні об'єкти нерухомості), квартири, житлові й нежитлові приміщення (вторинні об'єкти нерухомості). Водночас більшість об'єктів нерухомості, включаючи земельні ділянки, надра, ліси разом з будівлями та спорудами, не є предметом ринку. Тому створення ефективного ринку землі – один із найважливіших пріоритетів оптимізації земельно-майнових комплексів.

It is necessary to develop and to accept the concept of taxation system development of real estate with phased introduction of the single tax on a real estate. Basic principle of this concept should be:

□ simplicity of taxation system of real estate;

□ clear identification of real estate objects and fixing of the tax base on market value of a real estate;

□ dependence of the real estate tax on the quality and location of land and of real estate objects property;

□ fair assignment of tax privileges.

ЛІТЕРАТУРА

1. Малахова С. Електронний міський кадастр – основа містобудівного розвитку / С. Малахова // Управління земельними ресурсами в умовах відкритої економіки: матеріали «Круглого столу – 2009», 24 вересня 2009, Львів. – Львів: ЛНАУ, 2009. – С. 124-126.

2. Малахова С. Основні засади оптимізації земельно-майнового комплексу в населених пунктах / С. Малахова // Вісник Львівського національного аграрного університету. – Львів: Львів. нац. аграр. ун-т, 2009. – № 12. – С. 106-109. – (Серія «Землепорядкування і земельний кадастр»).

3. Сай С.И. Методы и модели управления земельно-имущественным комплексом крупного города / С.И. Сай. – М.: Фонд развития отечественного книгоиздания им. И.Д. Сытина, Парс, 2001. – 192 с.

4. Стамбульская декларация по населенным пунктам, принята на конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, Турция, 3–14 июня 1996 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/declarat/habitatdec.htm>.

5. Ступень М.Г. Теоретичні основи організації використання та охорони земель населених пунктів в умовах реформування земельних відносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора екон. наук: спец. 08.10.01 «Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка» / М.Г. Ступень. – К., 2003. – 36 с.

6. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами та реєстрація землі в Україні / А.М. Третяк. – К., 1998. – 224 с.

Стаття надійшла до редакції 29.09.2011