

DOI: 10.32347/2076-815x.2021.77.388-397

УДК 332.6

д.т.н., професор **Петраковська О.С.**,
petrakovska.os@knuba.edu.ua, ORCID: 0000-0002-9437-9730,
к.т.н., доцент **Михальова М.Ю.**,
mykhalova.myu@knuba.edu.ua, ORCID: 0000-0002-2242-5507,
Київський національний університет будівництва і архітектури,

ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Розглядаються джерела фінансування розвитку міських земель в Україні. Авторами виділено приватні інвестиції та кошти з державного та місцевих бюджетів. В даній статті розглядаються лише джерела державного фінансування розвитку міських земель. Місцеві податки, серед яких податок на майно, який включає податок на нерухомість, відмінний від земельної ділянки, та земельний податок розглянуті більш детально. Проаналізовано роль усіх зацікавлених сторін (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та територіальних громад, інвесторів, власників / користувачів землі, бізнесу) у розвитку міських земель.

Ключові слова: міські землі; розвиток; податки; пайова участь.

Вступ. З кінця XIX сторіччя у всьому світі відбуваються урбанізаційні процеси, які супроводжуються зростанням і розвитком міст. За підрахунками Організації Об'єднаних Націй, більше половини світового населення наразі проживає у містах (4,0 млрд). За умовами збереження такої тенденції, очікується, що міське населення до 2030 року досягне 60% від загального населення світу. За даними 2018 року, частка міського населення в Європі становить 74,5%, в Азії 49,9%, Африці 42,5%, Північній Америці 82,2%, Латинській Америці 80,7%, Австралії та Океанії 68,2%.

Збільшення рівня урбанізації створює виклики для всіх зацікавлених сторін (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та територіальних громад, інвесторів, власників / користувачів землі, представників бізнесу) під час розвитку та забудови міських земель. Розвиток та забудова міських земель є багатовимірним і багатогранним процесом. Успішна реалізація, передбачених цим процесом завдань залежить як від ефективності поєднання механізмів просторового планування і землеустрою.

Метою статті є аналіз джерел державного фінансування розвитку міських земель. Особливий акцент зроблений на податку на нерухомість, відмінний від земельної ділянки, та земельному податку.

Розвиток міських земель та методи регулювання землекористування.

Розвиток міських земель – це складний процес, який може бути забезпечений тільки завдяки імплементації цілеспрямованої стратегії з боку органів державної влади та участі всіх зацікавлених стейкхолдерів. Основними методами регулювання розвитку міських земель, яким присвячені роботи багатьох науковців, є правові, просторового планування, економічні, адміністративні, судові методи тощо [1,2,3,4]

В роботі досліджені наступні аспекти розвитку міських земель:

- методи та механізми просторового планування;
- законодавчо визначені можливості інвестування;
- вплив участі стейкхолдерів;
- регулювання прав власності/користування та їх обмежень у використанні міських земель.

Завдання просторового планування спрямовані на прогнозування економічного і соціального розвитку міських земель в цілому та окремих територій зокрема, забезпечення екологічної стабільності, підвищення цінності, вартості та інвестиційної привабливості міських земель. Завдяки методам просторового планування, спрямованим на вирішення наведених завдань створюється просторовий базис, який є основою для прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо використання міських земель в цілому та земельних ділянок зокрема. [6]

Механізми просторового планування, одним з яких є розроблення містобудівної документації, також спрямовані на підвищення цінності, вартості та інвестиційної привабливості міських земель. Загальновідома світова практика ілюструє, що напрямки використання земель визначаються при розробленні планів просторового планування на національному, регіональному та місцевому рівнях. Безпосередньо останній рівень регулює використання міських земель.

Практична реалізація результатів просторового планування потребує значних інвестувань, багато з яких фінансуються із місцевих бюджетів. Урбанізаційні процеси призводять до збільшення обсягів міських послуг та змінюють вимоги до якості їх забезпечення. Темпи антропогенного навантаження на міські землі, та зростаючі внаслідок цього фінансові потреби, перевищили темпи зростання міських бюджетів у багатьох країнах. Тому, пошук додаткових джерел фінансування та адекватних інструментів його практичного впровадження є надзвичайно важливим і актуальним питанням сьогодення.

Можливості інвестування в кожній країні визначаються державними правовими нормами, які встановлюють права та обов'язки учасників щодо їх можливих внесків в фінансування заходів щодо розвитку міських.

В результаті дослідження зацікавлених і залучених до процесу розвитку міських земель учасників, виявлені основні стейкхолдери: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та територіальна громада, інвестори, власники/землекористувачі інші суб'єкти господарювання.

Особливостями української моделі набуття прав власності на нерухомість на первинному ринку є необхідність розроблення землепорядної документації, якає підставою для виникнення визначених законодавством прав власності/користування та їх обмежень. Також до повноважень землеустрою належать контроль за використанням земель та їх охорона, захист права власності, питання пов'язані із оцінкою земель яка є базою оподаткуванням тощо.

Регулювання землекористування на місцевому рівні безпосередньо пов'язано із розробкою генеральних планів, детальних планів території та планами зонування відповідно до яких визначається можливість і доцільність використання міських земель. Паралельно з цим, за умовами розвитку інституту приватної власності на землю, виникає необхідність формування земельних ділянок, зміни їх цільового призначення, встановлення меж прав власників/землекористувачів, визначення просторових меж дії обмежень. Для вирішення цих питань розробляється документація із землеустрою. Забезпечення збалансованого сталого розвитку спрямованого на інтереси багатьох зацікавлених сторін та забезпечення гарантій прав землевласників/землекористувачі може відбуватися за умов інтеграції містобудівної та землепорядної документації.

З 1992 року в Україні законодавчо визначено обов'язковість врахування прав на землю при здійсненні просторового планування. В 2011 році визначена обов'язковість поєднання завдань просторового планування та землеустрою. Але сучасність ілюструє відсутність нерозривного практичного взаємозв'язку містобудівного та земельного законодавства. В червні 2021 року мають вийти в дію зміни в законодавстві, які спрямовані на посилення такої інтеграції, але існуючий досвід і аналіз практичної реалізації таких спроб протягом 20 років, визиває певні сумніви в успішній реалізації змін які плануються.

Стейкхолдери процесу розвитку міських земель

Усі учасники процесу розвитку міських земель прагнуть отримати максимальну вигоду. Для кожного з них змістовно, поняття вигоди своє, і часто, в реальності, вони можуть бути принципово протилежними. Проблема

пошуку балансу щодо виміру «вигоди» є надзвичайно актуальною завжди, особливо коли йдеться про земельні ресурси.

Поняття «баланс» можна розглядати як систему показників, які характеризують кількісне співвідношення елементів міської системи. Баланс інтересів у розвитку міських земель є категорією динамічною і залежить від актуальності та вагомості об'єктів розвитку в даному просторі і часі. Досягти балансу інтересів будь-якої спільної мети можна тільки за умови зацікавленості в цьому кожного окремого учасника. Надалі більш детально авторами розглянуті виявлені вище основні групи стейкхолдери в процесі розвитку міських земель.

Органам місцевого самоврядування (ОМС) делеговані повноваження представляти державні та суспільні інтереси, які можуть бути політизованими і спрямованими на утиск інтересів як груп окремих територіальних громад, так і юридичних та фізичних осіб. Зусилля ОМС мають бути спрямовані на забезпечення сучасних умов життєдіяльності міста, що також іноді потребує обмеження прав власника. Інтереси територіальної громади, яка делегувала свої повноваження щодо розпорядження землями ОМС, мають бути спрямовані на: забезпечення прав населення на отримання необхідних послуг; збереження функціональної цілісності та планувальної організації території; покращення рівня інженерного та транспортного обслуговування населення; підвищення інвестиційної привабливості територій; розвиток місцевої інфраструктури; збереження екологічної стабільності.

Повноваження і цілі *органів виконавчої влади* залежать від їх статусу і галузевої належності. Особливе місце при реалізації заходів щодо розвитку міських земель займають центральні та територіальні органи виконавчої влади. Центральними органами виконавчої влади, які здійснюють передані їм повноваження Кабінетом Міністрів України щодо розвитку міст є Міністерство розвитку громад та територій України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба охорони культурної спадщини України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, які підпорядковані різним міністерствам. Органи виконавчої влади виконують відповідно до законодавства контрольно-наглядові-управлінські функції.

Землевласниками/користувачами можуть виступати суб'єкти державної, комунальної та приватної власності (органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади та фізичні та юридичні особи). В залежності від суб'єкта права, процедура надання земельних ділянок і порядок оподаткування

відрізняється. Наприклад, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади, які є розпорядниками земель комунальної та державної власності, звільняються від сплати деяких податків при переході прав власності.

В групу *суб'єктів господарювання* об'єднані юридичні та фізичні особи, які займаються професійною комерційною діяльністю в різних сферах об'єднаних цілями регулювання землекористування. До таких фахівців віднесені спеціалісти в областях просторового планування, землеустрою, геодезії, економіки, фінансування, права тощо.

Наведений перелік фахівців задіяних в процесі регулювання розвитку землі доводить, що це є міждисциплінарне завдання, вирішення якої вимагає залучення професіоналів з різних сфер.

Інвестор може бути представлений як державними органами, так і приватними установами і особами і основою запровадження будь-яких інвестицій є гарантія цих інвестицій та майбутніх прав. Незалежно від суб'єкта інвестування, інвестор завжди зацікавлений в оптимізації планувальних рішень, за рахунок якого досягається мінімізація витрат та максимальна прибутковість. Особливою умовою є мінімізація впливу на навколишнє середовище, оскільки інакше інвестор буде вимушений запроваджувати заходи щодо зменшення цього впливу і витратити додаткові кошти.

В залежності від суб'єкта інвестування та походження інвестицій, процес імплементується за різним сценарієм. Наприклад, якщо інвестором виступає орган місцевого самоврядування, і фінансування відбувається за бюджетні кошти, то процес розвитку землі стає більш складнішим та бюрократичним і вимагає більше часу.

Джерела фінансування розвитку міських земель

В результаті аналізу джерел фінансування, які спрямовані на розвиток міських земель авторами виділені приватні інвестиції та кошти державного та місцевих бюджетів.

В роботі детальніше розглянуті кошти місцевих бюджетів – місцеві податки, серед яких слід розглянути податок на майно, який включає податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та податок на землю.

Характерною особливістю української моделі є реалізація проектів на наявних земельних ділянках з визначеним функціональним використанням згідно генеральних планів населених пунктів. [9] В той же час, більшість генеральних планів в Україні застарілі і не відповідають сучасним потребам.

З цих причин для можливості реалізації запланованих заходів дуже часто виникає необхідність в зміні цільового призначення земельної ділянки. Для

цього українським законодавством передбачена обов'язковість розроблення детального плану території або зонінгу.

В залежності від місця розташування території, на яку розробляється детальний план, його замовником можуть бути різні органи державної влади. Фінансування розроблення детальних планів може здійснюватися як за рахунок бюджетних, так і приватних коштів.

Якщо розроблення детального плану території вирішує задачі з дотримання балансу інвестиційних інтересів/інтересів територіальної громади та забезпечення підвищення вартості землі, незалежно від джерел його фінансування, результати його впровадження мають позитивні наслідки в цілому та зростання вартості земель зокрема. Переваги від зростаючої реальної вартості нерухомості, у вигляді збільшення зборів та податків, відображаються в обсягах надходження до місцевих бюджетів. Надалі більш детально розглянуті збори та податки на нерухоме майно, які збільшуються від зростання вартості нерухомості.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Платниками податку є фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості. Об'єктом оподаткування є житлова та нежитлова нерухомість, в тому числі їх частки. Виключенням є об'єкти державної і комунальної власності, які не підлягають оподаткуванню згідно законодавства. Базою оподаткування є загальна площа нерухомості і залежить від об'єкту і площі. Житлова нерухомість оподатковується при площі квартир більше 60 кв. метрів та для будинків більше 120 кв. метрів. Нежитлова нерухомість оподатковується незалежно від площі. Ставки податку для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, встановлюються за рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад. Розмір ставки залежить від місця розташування (зональності) та типів об'єктів нерухомості і не може перевищувати 1,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за 1 квадратний метр бази оподаткування. [7]

Земельний податок. Земельний податок є обов'язковим для всіх власників земельних ділянок за виключенням законодавчо визначених пільговиків. Базою оподаткування є нормативна грошова оцінка земель, яка затверджується органами місцевого самоврядування, які також мають повноваження самостійно встановлювати ставки плати за землю в залежності від виду користування та пільги щодо стягнення земельного податку. Однак, ці ставки не можуть перевищувати максимальні розміри визначені в Податковому

Кодексі України. Наприклад, ставка податку для земель загального користування — не більше 1 відсотка від їх нормативної грошової оцінки. [5,7]

Слід зазначити, що плата за землю в Україні залежить не тільки від виду землекористування, а й від форми власності/прав користування земельних ділянок. Наприклад, орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності встановлюється у розмірі не більше 12 відсотків від нормативної грошової оцінки за земельні ділянки, які перебувають у користуванні фізичних та юридичних осіб.

Пайова участь. До 2020 року українським законодавством передбачалось обов'язковість сплати замовниками будівництва пайового внеску у розвиток інфраструктури населеного пункту. Розмір внеску – 4 % від кошторисної вартості житлового будівництва та 10 % від вартості будівництва нежитлової нерухомості. Ці кошти безпосередньо використовувались виключно для створення і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури відповідного населеного пункту.

За даними рейтингу Doing Business 2017 існування в Україні пайового внеску збільшує витрати на адміністративні процедури, пов'язані з будівництвом промислового об'єкта, в середньому до 15,2 %. Враховуючи такі аргументи в листопаді 2019 року пайова участь була скасована. На 2020 рік встановлено перехідний період, пайова участь сплачувалась за такими ставками: для нежитлових будівель та споруд — 4% від загальної кошторисної вартості будівництва об'єкта; для житлових будинків — 2%; для всіх промислових об'єктів — 0. З 1 січня 2021 року повністю скасовується пайова участь у розвиток інфраструктури населеного пункту. На даний час альтернативного податку не запропоновано. Рівень наповнення місцевих бюджетів дає можливість органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури та стабільності їх функціонування. Завдяки цьому місцеві бюджети повинні бути одним з основних джерел фінансування розвитку міських земель.

Висновки

1. В Україні проблема наповнення місцевих бюджетів є актуальною і загострюється останні десятиріччя.

2. Особливістю України є наявність не зв'язаних між собою видів містобудівної та землепорядної документації, які залучені до процесу розвитку міських земель. Об'єднання завдань цих видів документації призведе підвищення прозорості процесу регулювання розвитку міських земель.

3. Усі джерела фінансування розвитку міських земель, які наповнюють місцеві бюджети та розподіляються на користь територіальної громади об'єднуються в прямі та непрямі платежі.

4. Пайова учать – єдиний вид прямого платежу до місцевих бюджетів, спрямований на розвиток інфраструктури, який з 2021 році скасований.

5. На сьогодні в Україні відсутні моделі прямого фінансування розвитку об'єктів, що забезпечують життєдіяльність міського населення та потреби галузевого комплексу. Органам місцевого самоврядування доступні кошти, які надходять від сплати податків місцевого значення і розподіляються на різні аспекти розвитку міст.

Список літератури

1. Andersson, L.M., 2015. Overview of municipal pooled financing practices. International Finance Corporation (IFC)/Global Fund for Cities Development (FMDV)/Public – Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Agence France Locale, Lyon.

2. Blanco Blanco, A.G., Moreno M.,N., Vetter, D.M., Vetter, M.F., 2017. The potential of land value capture for financing urban projects: Methodological considerations and case studies. IDB Monograph 494. Inter-American Development Bank, Washington D.C.

3. Patraa, S., Sahoob, S., Mishraa, P., Mahapatrac, S.C., 2018. Impacts of urbanization on land use/cover changes and its probable implications on local climate and groundwater level. Journal of Urban Management 7, 70–84.

4. United Nations, 2018. Revision of World Urbanization Prospects. New York, UN-Department of Economic and Social Affairs, Population Dynamics. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://population.un.org/wup/>

5. Земельний Кодекс № 2767-III, 25.10.2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.

6. Петраковська О.С., Тацій Ю.О. Девелопмент нерухомості та сталий розвиток міст. – К.: Видавничий дім «Кий», 2015. – 504 с.

7. Податковий Кодекс № 2755-VI, 02.12.2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.

8. Про землеустрій. Закон України № 858-IV, 22.05. 2003[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.

9. Про регулювання містобудівної діяльності. Закон України № 3038-VI, 17.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

д.т.н., профессор **Петраковская О.С.**,
к.т.н., доцент **Михалёва М.Ю.**,
Киевский национальный университет строительства и архитектуры

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются источники финансирования развития городских земель в Украине. Авторами выделены частные инвестиции и средства из государственного и местных бюджетов. В данной статье рассматриваются только источники государственного финансирования развития городских земель. Местные налоги, среди которых налог на имущество, который включает налог на недвижимость, отличную от земельного участка, и земельный налог рассмотрены более детально. Проанализирована роль всех заинтересованных сторон (органов исполнительной власти, местного самоуправления и территориальных общин, инвесторов, владельцев/ пользователей земли, бизнеса) в развитии городских земель.

Ключевые слова: городские земли; развитие; налоги; долевое участие.

Doctor of sciences, Prof. **Petrakovska Olga**,
PhD, Assos. Prof. **Mykhalova Mariia**,
Kyiv National University of Construction and Architecture

SOURCES OF FINANCING URBAN LAND DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article considers the sources of financing the development of urban lands in Ukraine. The authors allocated private investments and funds from the state and local budgets. This article considers only the sources of state funding for urban development. Local taxes, including property tax, and land tax, are discussed in more detail. In addition to the above sources, there was a share participation in Ukraine - the only type of direct payment to local budgets aimed at infrastructure development, which has been abolished since 2021. The role of all stakeholders (executive authorities, local governments and territorial communities, investors, land owners / users, business) in the development of urban lands is analysed. The list of stakeholders involved in the process of regulating land development proves that it is a complex process that can only be ensured through the implementation of a targeted strategy by public authorities and the participation of all stakeholders concerned.

Today in Ukraine there are no models of direct financing for the development of facilities that ensure the livelihood of the urban population and the needs of the industry. Funds available to local governments come from local taxes and are distributed to various aspects of urban development.

Key words: urban land; development; taxes; share participation.

REFERENCES

1. Andersson, L.M., 2015. Overview of municipal pooled financing practices. International Finance Corporation (IFC)/Global Fund for Cities Development (FMDV)/Public – Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Agence France Locale, Lyon. {in English}
2. Blanco Blanco, A.G., Moreno M.,N., Vetter, D.M., Vetter, M.F., 2017. The potential of land value capture for financing urban projects: Methodological considerations and case studies. IDB Monograph 494. Inter-American Development Bank, Washington D.C. {in English}
3. Patraa, S., Sahoob, S., Mishraa, P., Mahapatrac, S.C., 2018. Impacts of urbanization on land use/cover changes and its probable implications on local climate and groundwater level. *Journal of Urban Management* 7, 70–84. {in English}
4. United Nations, 2018. Revision of World Urbanization Prospects. New York, UN-Department of Economic and Social Affairs, Population Dynamics. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://population.un.org/wup/> {in English}
5. Zemelnyi Kodeks № 2767-III, 25.10.2001. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>. {in Ukrainian}
6. Petrakovska O.S., Tatsii Yu.O. Development nerukhomosti ta stalyyi rozvytok mist. – K.: Vydavnychiy dim «Kyiv», 2015. – 504 s. {in Ukrainian}
7. Podatkovyi Kodeks № 2755-VI, 02.12.2010. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>. {in Ukrainian}
8. Pro zemleustrii. Zakon Ukrainy № 858-IV, 22.05. 2003[Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/858-15>. {in Ukrainian}
9. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti. Zakon Ukrainy № 3038-VI, 17.02.2011 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. {in Ukrainian}