

DOI 10.34132/mspc2025.01.13.14

Анастасія Шульга

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ: ПРАВОВИЙ І ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТИ

У матеріалах описано загальні питання державного регулювання використання земель територіальними громадами, розкрито його правовий і економічний аспекти. Визначено загальні положення права комунальної власності на землю. Розглянуто питання управління і розпорядження комунальним майном безпосередньо територіальними громадами. З акцентовано увагу на процедурі розмежування земель державної і комунальної власності. Проаналізовано окремі положення чинних нормативно-правових актів у сфері розподілу земельних ділянок. Перераховано проблеми правового й фінансово-економічного характеру, які стосуються питань розмежування земель. Наведено статистичні дані щодо кількості і вартості робіт із розмежування земель комунальної і державної власності. Окремо зазначено про оцінку землі, яка є ключовою і вирішальною складовою ефективного використання земельних ресурсів територіальних громад. Наголошено на здійсненні нормативної грошової оцінки землі та описано її взаємозв'язок із податковою ставкою плати за землю. Наведено статистичні дані щодо сум надходжень до місцевих бюджетів від сплати плати за 2020 р. – січень-лютий 2025 р. Наприкінці зроблено висновок, що земля, яка перебуває у комунальній власності є основною складовою частиною ресурсної бази територіальних громад, державне регулювання використання якої законодавчо регламентовано, хоча існують певні питання, котрі потребують більш чіткішого врегулювання. Наведено декілька пропозицій щодо підвищення наповненості місцевих бюджетів за рахунок збільшення надходжень від сплати плати за землю, шляхом внесення відповідних змін у вітчизняне законодавство.

Ключові слова: земля, розмежування земельних ділянок, оцінка землі, ставка плати за землю, коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки земель, місцевий бюджет.

Основний Закон України, враховуючи надважливе значення землі у всіх суспільних сферах, проголошує її основним національним багатством, що перебуває під охороною держави та закріплює беззаперечне право власності на нього українського народу [2].

На сьогодні, земля є одним із найцінніших ресурсів, яким може володіти територіальна громада, наявність якого забезпечує соціально-економічний і освітньо-культурний розвиток кожної громади. Цей ресурс є основою і фундаментом для побудови фінансово-самостійного, економічно-незалежного та міцного місцевого самоврядування в Україні як дієздатного інституту локальної демократії.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР передбачає задоволення земельних інтересів територіальних громад шляхом набуття та здійснення права комунальної власності на землю [9]. На жаль, наразі це право в нашій державі повністю не реалізується, так як на практиці виникає ряд проблемних питань щодо визначення, встановлення і зміни правового статусу земель, управління ними тощо. Все це гальмує процес розвитку місцевого самоврядування в Україні в економічному плані і, як наслідок, є стримуючим фактором у побудові спроможних територіальних громад.

Загальні положення права комунальної власності на землю визначені Земельним кодексом України (далі – ЗК України) від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Згідно з ч. 1 ст. 83 якого, «землі, які належать на праві власності територіальним громадам, є комунальною власністю» [1]. Безпосередньо це:

- усі землі в межах населених пунктів, крім земельних ділянок приватної та державної власності;
- землі та земельні ділянки за межами населених пунктів, що передані або перейшли у комунальну власність із земель державної власності відповідно до закону;
- земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування [1].

Окрім того, «земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність» [1].

Раніше у правовій доктрині переважала думка, відповідно до якої територіальна громада може володіти землями тільки після їх розмежування на землі державної і комунальної власності. Це мало відбуватись за складною землевпорядковою процедурою, передбаченою Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 р. № 1457-IV (втратив чинність 6 вересня 2012 р.), що так і не було реалізовано. Оскільки така процедура була занадто складною технічно і фінансово затратною.

Ідея розмежування земель ґрунтувалась на необхідності одномоментного розподілу між державою і територіальними громадами величезних площ земель в натурі (на місцевості) із складанням складної та дороговартісної землевпорядної документації, її затвердженням, перенесенням меж ділянок в натуру, видачою державного акту на право комунальної власності на землю [3].

За приблизними підрахунками Державним агентством земельних ресурсів України вартість робіт із розмежування земель станом на 2011 р. складала приблизно 600 млн. грн. Враховуючи таку значну грошову суму, процедура розмежування земель майже не проводилась і практично дорівнювала нулю. Так, за даними Центру комерційного права, станом на 2012 рік за сім років було розмежовано лише 0,57 % земель від загальної площі країни [4].

Цю проблему було вирішено шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 р. № 5245-VI, на підставі якого були внесені відповідні зміни у Земельний кодекс України та скасовано дію Закону «Про розмежування земель державної та комунальної власності». У результаті змін, з 1 січня 2013 р. усі землі вважається розмежованими відповідно до положень статей 83 і 84 ЗК України, управління якими здійснюють відповідні сільські, селищні та міські ради, а землями, що перебувають у спільній власності кількох громад, – відповідні районні чи обласні ради [7].

Прийняття вказаного законодавчого акту хоча і розв'язало існуючу проблему щодо розподілу земель в Україні, але і водночас, значно ускладнило процедури отримання земельних ділянок державної і комунальної власності у володіння або у користування.

Враховуючи те, що плата за землю, як складова податку на майно, є одним із основних джерел надходжень до місцевих бюджетів, сьогодні ця можливість для їх наповнення використовуються недостатньо. Так як існуючий розмір орендної плати, плати за землю та продаж ділянок приносять незначний дохід. При цьому оцінка сільських земель зазвичай в 2-5 разів нижче, ніж земельних ділянок у містах. Переконавши, що саме оцінка землі є ключовою і вирішальною складовою ефективного використання земельних ресурсів територіальними громадам. Відповідно, економічно й науково обґрунтоване здійснення оцінки землі забезпечить встановлення фінансово доцільних і ефективних платежів за землю та спричинить ряд відповідних позитивних наслідків у матеріально-фінансовому аспекті для громад.

Проведення оцінки землі в Україні відбувається на основі Земельного кодексу України та положень Закону України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. № 1378-IV, який спрямований на регулювання відносин, пов'язаних з даним процесом, а також на інформаційне забезпечення оподаткування і ринку земель.

Відповідно до ст. 3 вказаного Закону, об'єктами оцінки земель є: «територія адміністративно-територіальних одиниць або їх частин, території оціночних районів та зон, земельні ділянки чи їх частини або сукупність земельних ділянок і прав на них, у тому числі на земельні частки (паї), у межах території України» [10]. Оцінка земель, в залежності від мети та методів, призначення і порядку її проведення поділяється на: бонітування ґрунтів та грошову оцінку, яка, у свою чергу, буває нормативною й експертною.

Для визначення розміру плати за землю, використовується саме нормативна грошова оцінка – капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений відповідно до законодавства центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів [6]. Підставою для її проведення є рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Вона проводиться юридичними особами, які є розробниками документації із землеустрою відповідно до Закону України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. № 858-IV [10].

За результатами проведення нормативної грошової оцінки земель населеного пункту складається технічна документація, яка затверджується відповідною місцевою радою. Дані про проведення такої оцінки оформляються як витяг із технічної документації з нормативної грошової оцінки земель, який видається відповідним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів. На їх підставі суб'єкти господарювання – власники землі та

землекористувачі обчислюють суму податкового зобов'язання з плати за землю та відображають її у податковій звітності [10].

Відповідно до п. 274.1 ст. 274 Податкового кодексу України, ставка податку встановлюється у розмірі:

- не більше 3 % – за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, від їх нормативної грошової оцінки;
- не більше 1 % – для земель загального користування від їх нормативної грошової оцінки;
- не менше 0,3 % та не більше 1 % – для сільськогосподарських угідь від їх нормативної грошової оцінки;
- не більше 0,1 % – для лісових земель від їх нормативної грошової оцінки [6].

Грошова оцінка земельних ділянок, починаючи з 2000 р., щороку станом на 1 січня уточнюється на коефіцієнт індексації згідно з порядком, який затверджується урядом. Розрахунок відбувається таким чином: індекс споживчих цін за попередній рік ділиться на 100. Так, наприклад, згідно з наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження усереднених показників нормативної грошової оцінки земель» від 24 червня 2022 р. № 376, усереднені показники нормативної грошової оцінки земель на одиницю площі для земель сільськогосподарського призначення становлять від 21,411 тис. грн (в Житомирській області), до 33,646 тис. грн (в Черкаській області) за один гектар [8]. Відповідно, з урахуванням зазначеного маємо такі усереднені по Україні ставки плати за землю для сільськогосподарських угідь у 2022 р. – від 8,26 тис. грн до 27,53 тис. грн. Рішення про те, який саме розмір плати за землю буде встановлено покладається виключно на органи місцевого самоврядування. Фактично держава встановлює тільки мінімальні та граничні межі, а вже самоврядні органи влади самостійно вибудовують власну податкову політику, раціонально використовують земельні ресурси громад та відповідним чином планують наповнення місцевих бюджетів.

За останні декілька років спостерігається позитивна динаміка надходжень плати за землю до місцевих бюджетів. Наприклад, надходження плати за землю у 2020 р. склали 31,48 млрд грн, у 2021 р. – 35,3 млрд грн. Проте, повномасштабна війна внесла свої корективи і вже у 2022 р. сума таких надходжень становила 29,6 млрд грн, що на 16,2 % менше порівняно із 2021 р. Місцеві бюджети недоотримали 5,7 млрд гривень плати за землю. Зазначене обумовлено змінами до податкового законодавства, якими «на період з 1 березня 2022 р. по 31 грудня року, наступного за роком, в якому припинено або скасовано воєнний стан, не нараховується та не сплачується плата за землю (земельний податок та орендна плата) на територіях, де ведуться (велися) бойові дії або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями російської федерації» [6]. У 2023 р. надходження плати за землю до місцевих бюджетів склали 34,53 млрд грн, що на 4,93 млрд грн більше ніж у попередньому році, у 2024 р. – 35,1 млрд грн. Протягом січня-лютого 2025 р. місцеві бюджети отримали понад 6,6 млрд грн плати за землю (див. рис. 1). За підрахунками вітчизняних аналітиків, надходження від сплати зазначеного податкового зобов'язання за цей рік має суттєво перевищити показник 2024 р. [5].

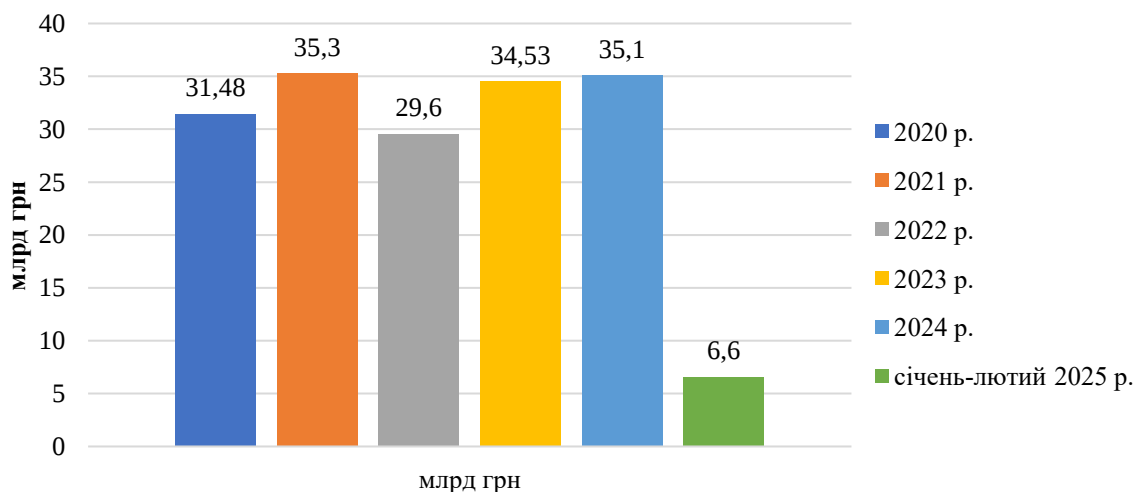


Рис. 1. Динаміка надходжень плати за землю до місцевих бюджетів за 2020 р. – січень-лютий 2025 р.
Джерело: сформовано автором на основі [5]

Таким чином, враховуючи вищевикладене, можна узагальнити, що земля, яка перебуває у комунальній власності є основною складовою частиною ресурсної бази територіальних громад, державне регулювання

використання якої законодавчо регламентовано, хоча існують певні питання, котрі потребують більш чіткішого врегулювання, особливо враховуючи воєнний стан та окупацію частини території України. Безпосередньо питання розмежування земель державної і комунальної власності остаточно не вирішено і на практиці спричинює ряд проблем, особливо в частині закріплення (державної реєстрації) прав територіальних громад на земельні ділянки. Вважаємо, що для вирішення цієї проблеми, потрібно внести відповідні зміни до законодавчих актів щодо процедури державної реєстрації прав на землі державної і комунальної власності. Адже на сьогодні, ця процедура є занадто складною і дорогою. Окрім того, враховуючи те, що плата за землю, яка перебуває у комунальній власності, є вагомим джерелом надходжень до місцевого бюджету, недосконалість законодавства у сфері оцінки землі (порушення самої процедури оцінки, економічно не обґрунтоване її заниження тощо) спричинює зменшення бази оподаткування і, як наслідок, недофінансування місцевих бюджетів. Зважаючи на це, на наш погляд, необхідно внести зміни до Закону України «Про оцінку землі» в частині визначення реальної цінності і вартості земельних ділянок та до Податкового кодексу України в частині відсоткового співвідношення між податковою ставкою (збільшити розмір податкової ставки) і нормативною грошовою оцінкою земельної ділянки та щорічної індексації нормативної грошової оцінки землі.

References

1. Zakon Ukrainy «Zemelnyi kodeks Ukrainy» № 2768-III vid 25 zhovtnia 2002 r. [Law of Ukraine «Land Code of Ukraine» No. 2768-III of October 25, 2002]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> [in Ukrainian].
2. Konstytutsiia Ukrainy 1996, 28 chervnia [Constitution of Ukraine 1996, June 28]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
3. Miroshnychenko, A.M., & Ripenko, A.I. (2012). Chy ye v Ukraini zemli komunalnoi vlasnosti? [Are there communal lands in Ukraine?]. *Advokat – Advocate*, 2, (pp. 6-10) [in Ukrainian].
4. Na rozmezhuвання derzhavnoi i komunalnoi zemli potribno 600 mln. hrn [600 million UAH are needed to demarcate state and communal land]. (n.d.). *tyzhden.ua*. Retrieved from: <http://tyzhden.ua/News/29472> [in Ukrainian].
5. Nadkhodzhennia vid podatkov na zemliu v Ukraini za rik zrosly na 13%. Khto splatyv naibilshe? [Land tax revenues in Ukraine increased by 13% per year. Who paid the most?]. (n.d.). *sensor.net*. Retrieved from: <https://sensor.net/biz/news/3543642/nadkhodjennya-vid-podatkov-za-zemlyu-v-ukrayini-za-rik-zrosly-na-13> [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy «Podatkovyi kodeks Ukrainy» No. 2755-VI vid 2 hrudnia 2010 r. [Law of Ukraine «Tax Code of Ukraine» No. 2755-VI of December 2, 2010]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozmiru zemel derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti» No. 5245-VI vid 6 veresnia 2012 r. [Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Size of Lands of State and Communal Property» No. 5245-VI of September 6, 2012]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5245-17#Text> [in Ukrainian].
8. Nakaz Ministerstva aharnoi polityky ta prodovolstva Ukrainy «Pro zatverdzhennia vyznachenykh pokaznykiv normatyvnoi hroshovoi otsinky zemli» No. 376 vid 24 chervnia 2022 r. [Order of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine «On Approval of Certain Indicators of the Normative Monetary Valuation of Land» No. 376 of June 24, 2022]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0771-22#Tekst> [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» No. 280/97-VR vid 21 travnia 1997 r. [Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» No. 280/97-VR of May 21, 1997]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Tekst> [in Ukrainian].
10. Zakon Ukrainy «Pro otsinku zemli» No. 1378-IV vid 11 hrudnia 2003 roku [Law of Ukraine «On Land Valuation» No. 1378-IV of December 11, 2003]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15> [in Ukrainian].

STATE REGULATION OF LAND USE BY TERRITORIAL COMMUNITIES: LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS

The materials describe general issues of public regulation of land use by territorial communities, and reveal its legal and economic aspects. The general provisions of the law of communal ownership of land are defined. The issue of management and disposal of municipal property directly by territorial communities is considered. Attention on the procedure for demarcating state and municipal lands is focused. Separate provisions of current regulatory legal acts in the field of land distribution are analyzed. The legal, financial and economic problems related to land demarcation are listed. Statistical data on the number and cost of works on the demarcation of communal and state-owned lands are provided. Separately, it is noted about land valuation – a key and decisive component of the effective use of land resources of territorial communities. The implementation of the normative monetary valuation of land is emphasized and its relationship with the land tax rate is described. Statistical data on the amounts of revenues to local budgets from payment of fees for 2020 - January-February 2025 are provided. At the end of the theses, it is concluded that land in communal ownership is a major component of the resource base of territorial communities. Public regulation of the use of land by territorial communities is legally regulated, although there are certain issues that require clearer regulation. Several proposals to increase the level of local budgets by increasing revenues from land taxes are made.

Keywords: land, demarcation of land plots, land valuation, land payment rate, indexation coefficient of the normative monetary valuation of land, local budget.

Відомості про автора / Information about the Author

Анастасія Шульга, к. н. держ. упр., доцент кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку Навчально-наукового інституту публічного управління та адміністрування Чорноморського національного університету імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна. E-mail: ondain2009@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8528-8722>.

Anastasiia Shulha, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor of the Department of Local Government and Regional Development of the Educational and Scientific Institute of Public Management and Administration of the Black Sea National University named after Peter Mohyla, Mykolaiv, Ukraine. E-mail: ondain2009@ukr.net, orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8528-8722>.