

## АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

**2.5.5.** Процедура справляння земельного податку та передачі в оренду державних та комунальних земель супроводжується корупційними ризиками, обумовленими можливістю надання їх у користування, за вартістю, що є нижчою за ринкову

Одним із найважливіших економічних регуляторів земельних відносин в Україні є нормативна грошова оцінка (далі в межах опису даної проблеми – НГО) земельних ділянок, оскільки саме вона є показником, від якого розраховується розмір земельного податку<sup>1</sup> та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності<sup>2</sup>. Основними недоліками цього виду оцінки є *застарілість її методичних засад*, які закладалися переважно у другій половині 1990-х років, а також те, що її показники *не спираються на ринкову базу оцінки*. Зокрема, НГО земель передбачає досить складну формулу і методику розрахунку, яка не може забезпечити належну якість та об'єктивність результату відповідної оцінки. Внаслідок цього складається ситуація, коли показники НГО земельних ділянок майже завжди або нижчі, або вищі за реальну ринкову вартість ділянки. В свою чергу таке застосування неринкової бази оцінки під час оподаткування земельних ділянок та встановлення орендної плати за користування державними та комунальними землями створює широке підґрунтя для корупції<sup>3</sup>.

Відповідне підтверджується, зокрема, матеріалами судової практики. Непоодинокими є випадки, коли під час розрахунку розміру нормативно-грошової оцінки, він навмисно занижується, що в свою чергу призводить до заниження плати за користування землею та завдає збитків бюджетам<sup>4</sup>.

1. У аналітичних джерелах цілком справедливо зазначаються, що формула і методика розрахунку НГО є надзвичайно складною та не забезпечує відповідну якість результатів таких розрахунків, для неї притаманна відсутність чітких та простих алгоритмів перевірки якості її виконання, що призводить до зловживань з боку уповноважених органів та посадових осіб. Окрім цього, процедура визначення базової вартості земель базується на обробці великої кількості вихідних даних, достовірність яких є сумнівною, та які жодним чином не пов'язані з ринковим середовищем. Це породжує дискреційність у прийнятті рішень щодо встановлення розміру земельного податку для конкретних юридичних та фізичних осіб<sup>5</sup>.

«Нормативи капіталізованого рентного доходу», що затверджуються у складі методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок і фактично виступають як база для її проведення, практично ніяк не пов'язані із реальною ринковою вартістю майна. Наприклад, середня вартість 1 кв.м землі у Києві наприкінці 2021 року становила *21 тис.*

<sup>1</sup> Див. статті 274, 277 Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

<sup>2</sup> Див. ст. 5 Закону України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 № 1378-IV. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text>

<sup>3</sup> Див: Десять кроків для подолання корупції у земельних відносинах. – Режим доступу: [https://zem.ua/files/Ten\\_steps\\_ZSU.pdf](https://zem.ua/files/Ten_steps_ZSU.pdf); Рекомендації щодо підвищення прозорості та протидії корупції у галузі земельних відносин в Україні. – Режим доступу: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58fdf18fa7497.pdf>

<sup>4</sup> Див., наприклад, рішення у справі № 0304/1727/12. – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/28089472>

<sup>5</sup> Матеріали конференції 100+ корупційних схем: Антикорупційний порядок денний для уряду та громадськості (ст. 39). – Режим доступу: [https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/AK-Zahody\\_24\\_10.pdf](https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/AK-Zahody_24_10.pdf)

грн<sup>6</sup>, у той час як «норматив» оцінки для забудованих земель у містах із населенням понад 1 500 тис. осіб складає 1 432 грн. за кв. м<sup>7</sup>, тобто є меншим за реальну ринкову вартість земель у Києві у **14,7 рази**.

Враховуючи наведене, пропонується забезпечити поступовий перехід до визначення фіскальних платежів на основі показників *масової оцінки земель*, яка наразі формує основу більшості сучасних вартісно-орієнтованих систем оподаткування нерухомості. Масова оцінка земель та іншої нерухомості, на відміну від нормативної оцінки, яка базується на заздалегідь визначених вартісних «нормативах», використовує реальні дані ринку нерухомості – відомості про зібрані органами реєстрації прав ціни у договорах, за якими реально продавалися та купувалися об'єкти нерухомості в межах певної території. Таким чином, масова оцінка землі та нерухомості дозволяє наблизити оцінку до реальної ринкової вартості майна, тобто перейти до ринкової бази оцінки.

Досвід розвинених країн показує, що практичне проведення масової оцінки земель та іншої нерухомості має базуватися на створенні спеціальної геоінформаційної системи, в якій будуть поєднані геопросторові дані земельного кадастру, топографічні карти, оціночне районування території, а також дані моніторингу ринку земель та іншої нерухомості. Така система має здійснювати розрахунок масової оцінки усіх зареєстрованих у Державному земельному кадастрі, що буде гранично наближеною до їх реальної ринкової вартості. Надання відповідних відомостей учасникам земельних відносин має здійснюватися засобами публічної кадастрової карти та/або за допомогою електронних сервісів Державного земельного кадастру.

Застосування методів і моделей масової оцінки відповідає інформаційним потребам як державного, так і приватного секторів. Для місцевих органів влади результати масової оцінки забезпечують функціонування справедливих механізмів податку на нерухоме майно, базою для якого є вартість об'єктів нерухомості, тоді як у приватному секторі вона використовується з метою прийняття правильних управлінських рішень<sup>8</sup>.

В Україні вже створено передумови для масової оцінки земель – сформовано відповідну інформаційну базу, адже згідно з Законом України від 05.12.2019 № 340-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству»<sup>9</sup> починаючи з 2020 року органи, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру, одержують інформацію з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про зареєстровані речові права на земельні ділянки, їх обтяження, а також про ціну (вартість) земельних ділянок, речових прав на них чи розмір плати за користування земельною ділянкою. Держгеокадастром щотижнево, в тому числі у період дії правового режиму воєнного стану, здійснюється моніторинг земельних відносин, в тому числі ціновий<sup>10</sup>.

З метою подальшого просування концепції визначення земельного податку на основі показників масової оцінки земель у **Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки передбачено:**

1) розроблення та ухвалення закону про внесення змін до Закону України «Про оцінку земель», яким буде: запроваджено такий вид оцінки земель як масова оцінка; встановлено обов'язок проведення оновлення масової оцінки земель не рідше одного разу на два роки; визначено правові засади реалізації пілотного проекту із масової оцінки земель на основі

---

<sup>6</sup> Скільки коштує купити землю у Києві (ціни по районах). – Режим доступу: <https://stroyobzor.ua/ru/kyiv/news-analythics/skolko-stoit-kupit-zemlyu-v-kyieve-ceny-po-rayonam>

<sup>7</sup> Усереднені показники нормативної грошової оцінки земель на одиницю площі для земель житлової та громадської забудови, земель рекреаційного призначення, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а також для земельних ділянок, які не віднесені до категорії земель за основним цільовим призначенням. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0771-22#Text>

<sup>8</sup> Зарубіжний досвід масової оцінки нерухомості. – Режим доступу: <http://pbo.ztu.edu.ua/article/view/230688>

<sup>9</sup> Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-20>

<sup>10</sup> Режим доступу: <https://land.gov.ua/monitoringh-zemelnykh-vidnosyn/>

даних ціни (вартості) нерухомого майна та речових прав на нього чи розмір плати за користування нерухомим майном за відповідними правочинами; забезпечено належну взаємодію інформаційних систем Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру під час реалізації пілотного проекту із масової оцінки земель; передбачено обов'язок надання зацікавленим особам відомостей щодо масової оцінки земель та визначених на їх базі земельного податку та/або орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності;

2) розроблення та затвердження постанови Кабінету Міністрів України, яка визначатиме порядок реалізації пілотного проекту із масової оцінки земель на основі даних ціни (вартості) нерухомого майна та речових прав на нього чи розмір плати за користування нерухомим майном за відповідними правочинами;

3) розроблення та впровадження геоінформаційної системи масової оцінки земель у складі Державного земельного кадастру.

**2.** Значні корупційні ризики закладені у законодавстві й щодо визначення розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності. Положеннями Закону України «Про оцінку земель» передбачено, що для визначення розміру орендної плати за такі земельні ділянки також використовується НГО. Недосконалість визначення НГО спричиняє низку негативних наслідків в аспекті оренди земельних ділянок державної та комунальної форм власності.

Так, в умовах, коли грошова оцінка земельної ділянки визначається нормативно, виникає ситуація, коли фактичний розмір орендної плати за земельну ділянку є істотно нижчим за ринковий розмір орендної плати, що є на вторинному ринку. Таким чином, посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, які приймають рішення щодо передачі земельних ділянок у користування, отримують можливість передавати державні та комунальні землі за орендною платою, що може бути суттєво нижчою за ринкову. Це, в свою чергу, стає джерелом виникнення «корупційної ренти», яку привласнюють недоброчесні посадовці за передачу підприємцям державних та комунальних земель у оренду нижче ринкових орендних ставок.

В свою чергу, у випадках, коли НГО перевищує ринкову вартість земельних ділянок, оренда земельних ділянок державної та комунальної власності втрачає економічний сенс. Це може слугувати причиною вимушеного невикористання земельних ресурсів, які перебувають у власності держави та територіальних громад, а також втрати підприємцями можливостей для інвестицій.

Негативно впливає на ситуацію і положення ст. 288.5 Податкового кодексу України, які дозволяють встановлювати орендну плату за земельні ділянки державної та комунальної форм власності у досить широкому діапазоні **від 0,3% до 12%** від їх НГО. Відповідне положення дає можливість використовувати цю різницю недоброчесними чиновниками органів державної влади та місцевого самоврядування, які розпоряджаються землями державної та комунальної форм власності, особливо, коли надання земельних ділянок у користування здійснюється на неконкурентних засадах, тобто не через земельні торги. Це створює ситуацію, коли за рахунок корупційної складової орендар земельної ділянки домовляється із відповідною посадовою особою про зниження плати за землю, що в свою чергу зумовлює зменшення надходжень до місцевих бюджетів.

Важливість подолання корупційних ризиків обумовлюється значними обсягами справляння плати за землю. Так, прогнозний показник плати за землю до місцевих бюджетів на 2023 рік становить 31 985,7 млн грн, порівняно із очікуваним показником на 2022 рік, збільшується на 3 795,2 млн грн або на 13,5%<sup>11</sup>.

З метою вирішення цієї ситуації у **Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки** пропонується внести зміни до Податкового кодексу України, якими:

---

<sup>11</sup> Прогнозна оцінка та аналіз основних параметрів виконання місцевих бюджетів у 2023 році. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/en/news/15475>

1) передбачити перехід до визначення розміру земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності на базі показників масової оцінки земель;

2) встановити порядок визначення ставок земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності при застосуванні показників масової оцінки земель.