

Аналіз наповнення місцевих бюджетів коштами від використання земельних ресурсів (на прикладі даних територіальних громад – партнерів Програми USAID DOBRE)

Одним із вагомих та стабільних ресурсів наповнення бюджетів територіальних громад є земля. Внаслідок воєнних дій місцеві бюджети зазнали значних втрат від недоотримання надходжень плати за землю (земельний податок та орендна плата), адже частина громад опинилися в тимчасовій окупації, або є наближеними до зони бойових дій, і не мають можливості здійснювати управління за використанням земельних ресурсів у повній мірі.

Серед критеріїв оцінки використання та управління земельними ресурсами є **дохідність земель громади**, яка розраховується як співвідношення плати за землю (земельний податок та орендна плата) до території громади¹. В середньому по 60-ти територіальних громадах-партнерах Програми USAID DOBRE, за 2023 рік цей показник склав 20,3 тис. грн на 1 кв. км, що у 2,7 разів менше від середнього показника по Україні (55 тис. грн на 1 кв. км). У порівнянні із 2022 роком цей показник зріс на 1,5%, але не досяг рівня 2021 року майже на 28% (28,1 тис. грн на 1 кв. км).

При цьому, показник співвідношення плати за землю до території громади за 2023 рік коливається у розрізі територіальних громадах від 0,1 тис. грн до 448,5 тис. грн. У 2022 та 2021 роках найменший показник складав 1,1 тис. грн та 7,5 тис. грн відповідно, а найбільший – 729,8 тис. грн та 713,6 тис. грн відповідно.

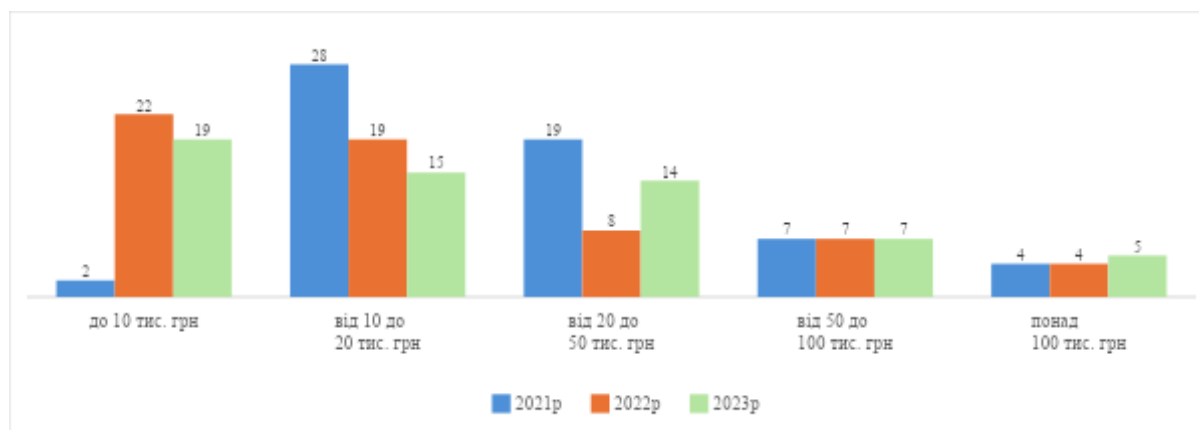


Рис. 1 – Кількість громад за шкалою показника співвідношення плати за землю до території громади за 2021-2023 роки

По 34-х бюджетах територіальних громад показник співвідношення плати за землю до території громади за 2023 рік становив менше середнього показника (20,3 тис. грн), з яких по 11-ти громадах цей показник взагалі становив менше 3 тис. грн. Зменшення показника у 2023 році порівняно із 2021 роком відбулося по 38-ми територіальних громадах. У розрізі ТГ, згрупованих відповідно до Наказу № 309², динаміка співвідношення плати за землю до території громади наступна:

¹ території громад за даними, розміщеними на сайті Децентралізація: <https://decentralization.ua/newgromada>

² Розподіл територіальних громад здійснено враховуючи дію воєнного стану в Україні та відповідно до наказу Мінреінтеграції від 22.12.2022 № 309 «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих РФ»

1. У бюджетах ТГ, на територіях яких ведуться (велися) бойові дії за 2023 рік середній показник становив 28,1 тис. грн на 1 кв. км, що майже на 39% більше середнього показника по всіх громадах-партнерах Програми USAID DOBRE. У розрізі ТГ показник коливався від 5,1 тис. грн до 448,5 тис. грн (максимальний показник по всіх громадах за 2023 рік). У порівнянні із 2022 роком середній показник зменшився на 2,6%, а проти 2021 року – на 20,4%. При цьому по 2-х ТГ із 15-ти відбулося зростання показника у 2023 році порівняно із 2021 роком.

2. По бюджетах ТГ, які є тимчасово окупованими РФ, спостерігається найбільше серед усіх груп ТГ зменшення показника. За 2023 рік середній показник становив 1,8 тис. грн і це найнижчий показник серед 5 груп територіальних громад (зменшення на 73,2% у порівнянні із 2022 роком та на 92,7% проти показника за 2021 рік). У розрізі ТГ показник коливався від 0,1 тис. грн до 7,1 тис. грн.

3. У бюджетах ТГ, на території яких ведуться активні бойові дії, зазначений середній показник у 2023 році становив 7,8 тис. грн, що на 6,1% більше показника за 2022 рік, проте менше 2021 року на 55,1%. Між двома громадами, які входять до цієї групи, ці показники значно відрізняються: від 2,0 тис. грн до 10,0 тис. грн.

4. У бюджетах ТГ, які є деокупованими, середній показник у 2023 склав 10,2 тис. грн (зменшення на 11% у порівнянні із 2022 роком та на 60,6% проти показника за 2021 рік). У розрізі ТГ спостерігається значна різниця між показниками – від 0,4 тис. грн до 110 тис. грн. При цьому, по 10-ти ТГ цієї групи показник не перевищує 17 тис. грн, а також відбулося зменшення показника у 2023 році порівняно із 2021 роком. Високий показник рахується лише по 1-й ТГ, по якій досягнуто зростання показника у 2023 році порівняно із 2022 та 2021 роками на 25,7% та на 14,4% відповідно.

5. У бюджетах ТГ, на територіях яких не велися бойові дії, у 2023 році середній показник склав 31,5 тис. грн, і це найвищий показник серед груп ТГ. Найнижчий показник в межах цієї групи громад становив 9,3 тис. грн, а найвищий – 163 тис. грн. У порівнянні із 2022 та 2021 роками показник зріс на 15,8% та на 12,3% відповідно. Лише по 5-ти ТГ із 24-х у 2023 році не було досягнуто рівня 2021 року.

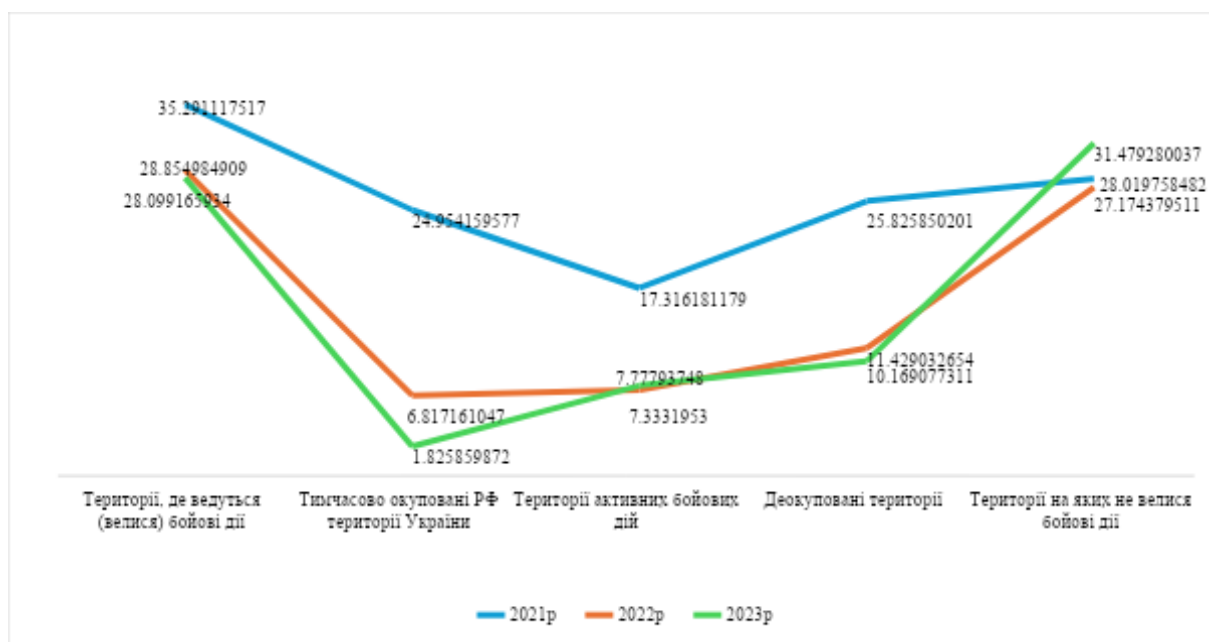


Рис. 2 – Співвідношення плати за землю (земельний податок та орендна плата) до території громад за групами відповідно до Наказу № 309 за 2021-2023 роки, тис. грн на 1 кв. км.

На розмір та динаміку показника «дохідність земель громади» впливає стан надходжень плати за землю до бюджетів територіальних громад.

Так, **плати за землю** до бюджетів 60-ти територіальних громад у 2023 році надійшло 564,7 млн грн, що на 1,5% більше від надходжень 2022 року, проте менше обсягу довоєнного 2021 року майже на 28%. При цьому, у розрізі бюджетів територіальних громад у 2023 році в порівнянні із 2021 роком спостерігається значне коливання надходжень, від зростання у 2,2 рази до зменшення на 99%.

Динаміка надходжень плати за землю до бюджетів ТГ значною мірою залежала від ситуації, у який опинилися громади під час війни. Найбільше зменшення надходжень плати за землю у 2023 році (на 92,7%) та у 2022 році (на 72,7%) порівняно із показниками 2021 року спостерігається за бюджетами тимчасово окупованих громад. Поряд з цим, лише по групі громад, які віддалені від зони бойових дій, було досягнуто перевищення довоєнного рівня.

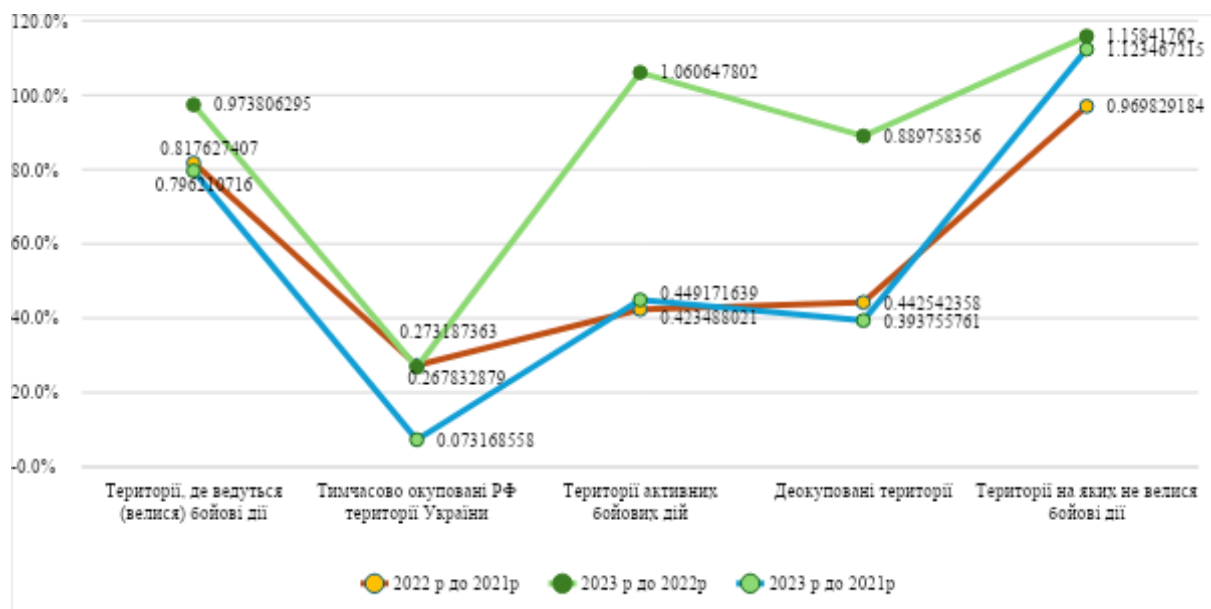


Рис. 3 – Темп зростання (зменшення) надходжень плати за землю за групами ТГ за 2021-2023 роки відповідно до Наказу № 309, %

В обсязі власних доходів **загального фонду** (без урахування міжбюджетних трансфертів) **питома вага плати за землю** у 2023 році склала 8,6%, у 2022 році цей показник становив 9,8%, тоді як у 2021 році – 14,2%. Скорочення питомої ваги плати за землю у 2023 році відбулося на 1,2 відсоткових пункти (в.п.) у порівнянні із 2022 роком та на 5,6 в.п. проти 2021 року. Найбільше скорочення відбулося по територіальних громадах, території яких тимчасово окуповані РФ.

Плата за землю є індикатором ефективності роботи органів місцевого самоврядування, оскільки управління земельними ресурсами, впровадження і встановлення ставок із земельного податку та орендної плати належить до їх компетенції. Проте, окупація окремих територій, наближеність громад до зони бойових дій унеможлиблює у повній мірі здійснювати повноваження у цій сфері. Окрім тенденції зменшення плати за землю, на зниження питомої ваги таких надходжень до

бюджетів територіальних громад також вплинуло і значне зростання податку на доходи фізичних осіб з грошового утримання військовослужбовців (питома вага якого в обсязі власних доходів загального фонду зросла з 4,2% у 2021 році до майже 25% у 2022 та 2023 роках).

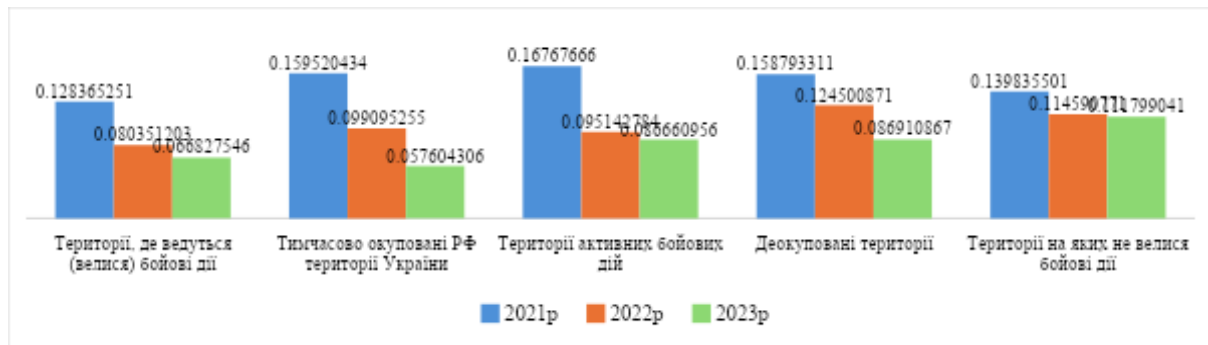


Рис. 4 – Питома вага плати за землю у складі власних доходів загального фонду бюджетів громад за групами відповідно до Наказу № 309 за 2021-2023 роки, %

За підсумками 2023 року 50 територіальних громад із 60-ти мали питому вагу плати за землю в обсязі власних доходів загального фонду не більше ніж 15%, тоді як у 2021 році таких громад було 32.

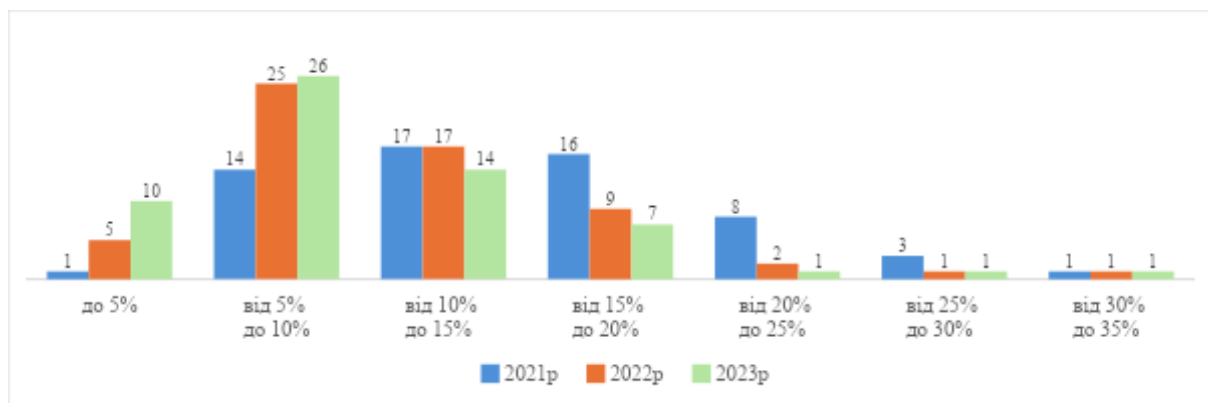


Рис. 5 – Кількість громад за шкалою питомих доходів плати за землю у складі власних доходів загального фонду бюджетів громад за 2021-2023 роки

Аналізуючи стан надходжень плати за землю у 2024 році у контексті загального порівняння довоєнних і воєнних показників можна дійти висновку, що воєнні дії мають прямий вплив на місцеві бюджети і у 2024 році. Так, громади, які віддалені від зони бойових дій, змогли досягти позитивної динаміки, адже за січень-травень 2024 року в середньому надходження плати за землю до бюджетів територіальних громад, на території яких не велися бойові дії, зросли майже на 32% у порівнянні із аналогічним періодом довоєнного 2021 року. Поряд з тим, по бюджету однієї громади, територія якої тимчасово окупована, взагалі відсутні будь-які надходження від плати за землю, а по 4-х бюджетах територіальних громад, які розташовані на окупованих територіях та в зоні активних бойових дій рахується від'ємне значення, що спричинене, зокрема, відсутністю сталих надходжень плати за землю та здійсненням повернень платежів за попередні періоди (у т.ч. і через надання податкових пільг).

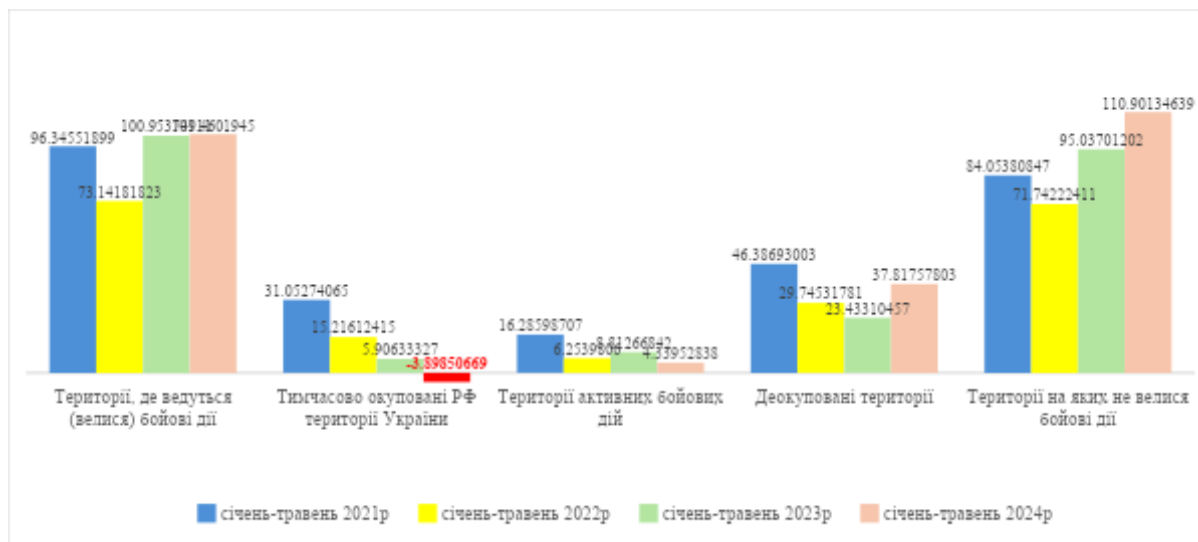


Рис. 6 – Динаміка надходжень плати за землю за групами ТГ за січень-травень 2021–2024 років за групами громад відповідно до Наказу № 309, млн грн

Підсумовуючи, можна зазначити, що на стан надходжень плати за землю та, відповідно, показника «дохідність земель громади», значною мірою вплинула ситуація, у якій опинилися громади, тобто чи велися на території громади бойові дії або чи перебувала/перебуває ТГ у тимчасовій окупації.

Внаслідок повномасштабної війни значно погіршилася ситуація із надходженням плати за землю, зокрема через окупацію територій, наближення громад до зони бойових дій, руйнацію об'єктів інфраструктури, засмічення земель вибухонебезпечними предметами, спад економічної активності бізнесу, масову міграцію населення. Так, за підсумками 2023 року місцеві бюджети територіальних громад-партнерів Програми USAID DOBRE, не змогли досягти довоєнного рівня 2021 року майже на 28%. При цьому, значних втрат зазнали бюджети територіальних громад, території яких тимчасово окуповані (зменшення на 92,7%), деокуповані (зменшення на 0,6%), та які знаходяться на території активних бойових дій (зменшення на 55,1%). Поряд з цим, по 22-х бюджетах територіальних громад у 2023 році відбулося перевищення надходжень плати за землю у порівнянні із 2021 роком, серед яких 19 – це громади, на території яких не велися бойові дії.

За січень-травень 2024 року в цілому по 60-ти громадах не досягнуто рівня січня-травня 2021 року на 8,6%. Поряд з цим, зростання надходжень плати за землю відбулося по 34-х бюджетах територіальних громад серед яких 22 – це громади, на території яких не велися бойові дії. А от по бюджетах громад, території яких окуповані та в зоні активних бойових дій, стан надходжень плати за землю погіршується, адже за січень-травень 2024 року відбулося скорочення надходжень у порівнянні із січнем-травнем 2023 року в цілому по зазначених громадах на 97% та у порівнянні із аналогічним періодом довоєнного 2021 року – на 99%.

Крім того, впродовж 2022 – 2023 років було внесено ряд змін у Податковий кодекс України в частині надання податкових пільг, що також вплинуло на стан надходжень плати за землю, особливо до бюджетів окупованих територій та

наближених до зони бойових дій. Зокрема надано додаткові пільги по платі за землю (земельному податку та орендній платі) за земельні ділянки:

- що розташовані на територіях активних бойових дій або на тимчасово окупованих РФ територіях України;
- на яких розташовані об'єкти житлової та/або нежитлової нерухомості, знищені внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією РФ проти України, дані про знищення яких та дані про земельні ділянки, на яких були розташовані зазначені об'єкти нерухомого майна, внесені до відповідного Державного реєстру майна;
- забруднені вибухонебезпечними предметами (на підставі даних Державного земельного кадастру);
- що перебувають у консервації (на підставі даних Державного земельного кадастру та рішення ОМС про затвердження робочого проєкту землеустрою щодо консервації земельної ділянки);
- непридатні для використання у зв'язку з потенційною загрозою їх забруднення вибухонебезпечними предметами, у випадку прийняття органами місцевого самоврядування, або військовими адміністраціями чи військово-цивільними адміністраціями рішень про встановлення податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів;
- в межах територій, щодо яких органами місцевого самоврядування, або військовими адміністраціями чи військово-цивільними адміністраціями прийнято рішення про обов'язкову евакуацію населення.

Посилання на НПА та ресурси, що згадані в аналізі:

1. Державний веб-портал бюджету для громадян. Режим доступу: <https://openbudget.gov.ua/>

2. Наказ Мінінтеграції від 22.12.2022 № 309 «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#Text>

3. Інформація про території громад, розміщена на сайті Децентралізація. Режим доступу: <https://decentralization.ua/newgromada>

4. Дашборд «Бюджети територіальних громад України». Режим доступу: <https://decentralization.ua/finance/dashboard>