



Посольство
Великої Британії
в Україні



Методика аудиту та обліку земель територіальних громад

Київ 2020

Зміст

Про проект.....	4
Про методику	5
Загальний опис та ключові етапи	6
Етап 1. Збір відомостей	7
Етап 2. Встановлення фактичного стану землекористування	9
Етап 3. Аналіз інформації та визначення ризиків втрат бюджету	10
Етап 4. Планування та виконання заходів щодо усунення виявлених ризиків	14
Додаток 1. Джерела отримання відомостей про земельні ресурси громади	16
Додаток 2. Види податкових надходжень до місцевого бюджету від землекористування	17

Про проект

Проект «Ефективне управління земельними ресурсами новостворених ОТГ» реалізовувався у другій половині 2019 року з метою розробки і апробування методики обліку та аудиту сільськогосподарських земель громад, а також покращення ефективності управління землями для збільшення надходжень до місцевого бюджету.

З метою апробації методики було обрано пілотну ОТГ, територія якої підлягала дослідженню, з подальшою передачею результатів цього дослідження органам місцевого самоврядування.

Видання цього дослідження стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проекту «Ефективне управління земельними ресурсами новостворених ОТГ», який виконує асоціація «Український клуб аграрного бізнесу». Погляди, висловлені в цій публікації, належать автору(-ам) і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.

This publication was funded by the UK government as part of the project “Effective management of land resources of newly established united territorial communities”, implemented by NGO «Association of Ukrainian Agribusiness Club». The views expressed in this publication are those of the author(s) and may not coincide with the official position of the UK government.



British Embassy
Kyiv



Про методику

Ціллю методики є збільшення податкових надходжень до місцевого бюджету від землекористування шляхом виявлення:

- ▶ сільськогосподарських земель, які можуть використовуватися в с/г виробництві, але не використовуються, тим самим спричиняючи недонадходження до бюджету;
- ▶ сільськогосподарських земель, які використовуються в с/г виробництві, але за таке використання не сплачуються податки або ж сплачуються не в повній мірі;

та розроблення рекомендацій щодо усунення виявлених недоліків та ризиків недонадходжень до місцевого бюджету.

Виконавці методики ставлять ряд вимог до її реалізації, що одночасно є її перевагами:

- ▶ використання переважно публічних даних;
- ▶ простота та доступність;
- ▶ ефективність та низькі затрати на реалізацію;

Застосування методики пропонується, як перший крок до підвищення ефективності управління землями на території громад, що принесе надходження до місцевого бюджету для створення можливості реалізації більш глибоких трансформацій системи управління земельними ресурсами, зокрема впровадження систем планування територій та планування розвитку громади.

Загальний опис та ключові етапи

Етап 1. Збір відомостей

Ключовим завданням в реалізації проекту щодо аудиту та обліку земель є збір відомостей про сільськогосподарські земельні ресурси громади, власників та користувачів земель, включно з інформацією про речові права.

Етап 2. Встановлення фактичного стану землекористування

Створення мапи фактичного землекористування на території громади. За допомогою геоінформаційних систем (ГІС) та супутникових знімків створення карти полів громади та земель, які задіяні у сільськогосподарському виробництві.

Етап 3. Встановлення ризиків втрат для бюджету

Обробка інформації використовуючи методи синтезу та аналізу. Визначення наявних ризиків втрат для бюджету. У разі необхідності – виїзди на місцевість для підтвердження даних супутникових знімків.

Етап 4. Розробка та виконання заходів щодо усунення виявлених ризиків

Вжиття заходів для усунення ризиків, які призводять до втрат місцевого бюджету.

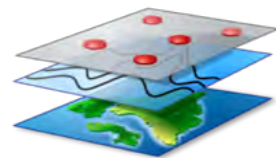
Реалізація проекту потребує:



Працівник з
навичками роботи з
ГІС та базами даних



Комп'ютер



Геоінформаційна
система

Етап 1. Збір відомостей

Ключовим завданням в реалізації проекту щодо аудиту та обліку земель є збір відомостей про земельні ресурси громади, власників та користувачів земель, включно з інформацією про речові права.

Отримання даних, що вже відображені в державних реєстрах та на Публічній кадастровій карті, є одним з ключових завдань, адже ці дані з найбільшою імовірністю є достовірними та актуальними, а також використовуються державними органами, зокрема Державною податковою службою, для нарахування податкових зобов'язань.

Отримання даних здійснюється шляхом подання запитів до держателів державних реєстрів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Детальний перелік даних та їх держателів наведений в Додатку 1.

Дані про земельні ділянки слід запитувати в електронній формі разом із координатами ділянок та атрибутивною інформацією щодо них. Рекомендовані формати: shp, xml, qrg, IN4, тощо.

Отримані з різних джерел відомості необхідно звірити між собою, уніфікувати значення, внести відповідні поправки в залежності від пріоритету відомостей та внести в інформаційну базу з відповідним відображенням в ГІС.

В результаті аналізу зібраних даних, слід розділити дані на ті що містяться в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та ДЗК, а також дані, що там відсутні.

Також, здійснюється оцінка впливу податків від землекористування на бюджет громади. Проводиться аналіз фактичних надходжень від оподаткування, та їх питомої ваги в загальному бюджеті громади.

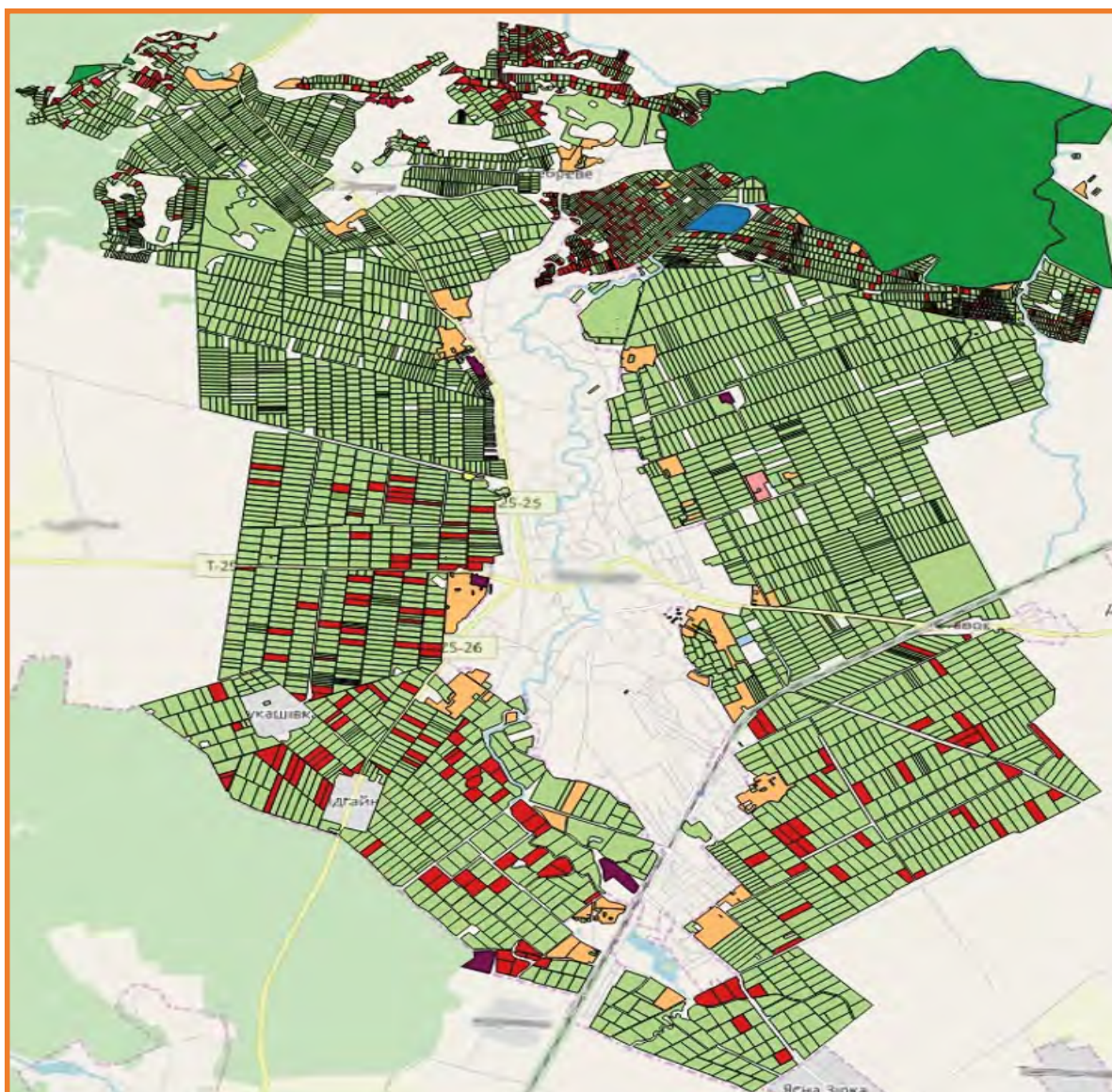
Рекомендовані показники до вивчення:

співвідношення відображених на ПКК земель с/г призначення до статистичних даних про загальну площу с/г земель громади.

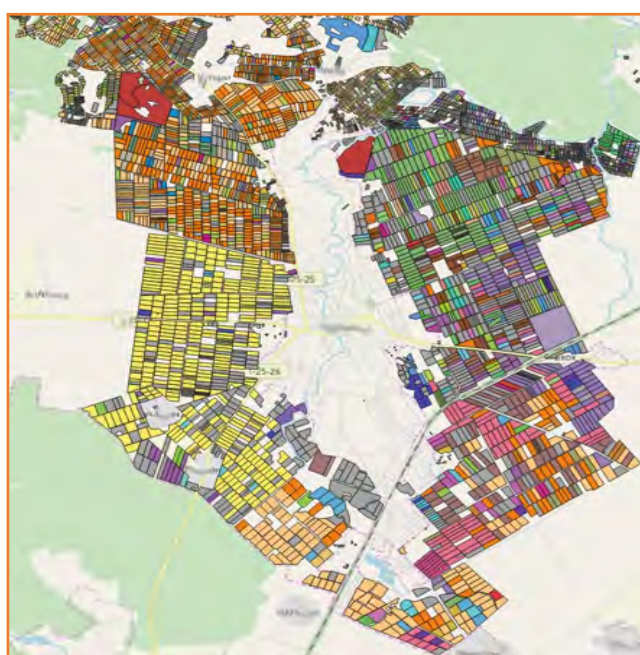
ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ				
Площа міської ради згідно з картографічними межами	19 893,12га	К-сть ділянок	Загальна площа, га	Частка від площі с/г, %
Інформація про землі, що відображені на ПКК		4 922	13 590,34	68,32
Інформація про сільськогосподарські землі, що відображені на ПКК		4 843	11 330,71	56,94
Ділянки, відсутні на ПККУ		550	855,66	4,30
Накладання земельних ділянок		—	115,99	0,58
Площа земель в с/г обробітку			11 829,78	

- ▶ структура земель в розрізі категорій та в розрізі видів цільового призначення для с/г земель;
- ▶ структура власності на с/г землі;
- ▶ кількість власників та користувачів с/г земель;
- ▶ структура середньої площі земельних ділянок в розрізі видів цільового призначення;
- ▶ структура НГО земель на території громади

Наявні та відсутні на ПКК земельні ділянки



Основні користувачі на території громади



- ТОВ АГРОПІДПРИЄМСТВО "..."
- ТОВ "..."
- ТОВ "..."
- ТОВ "..."
- ТОВ "..."
- ПП "..."
- ФОП "..."
- ФГ "..."
- ФОП "..."
- ФОП "..."
- ФОП "..."
- ФГ "..."
- ПП "..."
- ТОВ АГРОФІРМА "..."
- ПРАТ "..."
- Дані про оренду відсутні

Етап 2. Встановлення фактичного стану землекористування

Встановлення фактичного стану землекористування полягає у відображенні полів, що фактично обробляються землекористувачами, за допомогою ГІС на основі супутникових знімків.

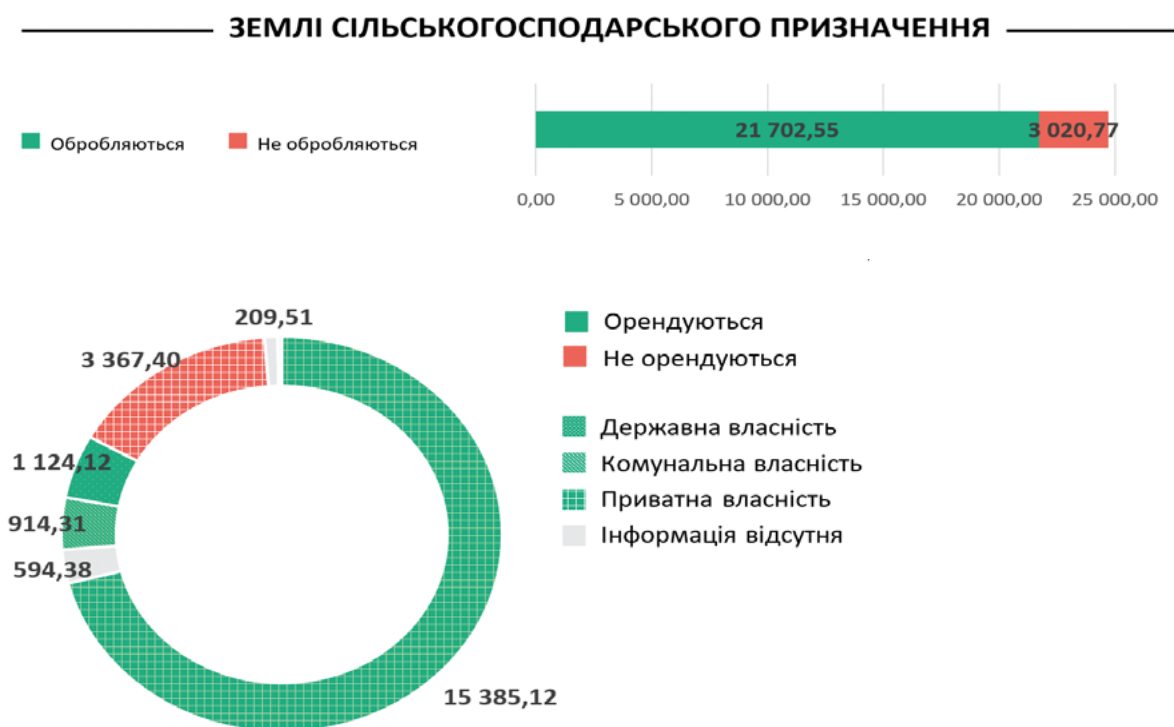
Створений в ГІС окремий шар полів (кожному з яких присвоюється індивідуальний номер), накладається на шар, який відображає земельні ділянки наявні на Публічній кадастровій карті (ПКК). Таким чином, можна встановити у чийй власності перебувають ділянки, що обробляються в рамках конкретного поля, чи зареєстровані права користування на них, і в чиєму користуванні перебуває більша частина ділянок на полі.

На даному етапі в ГІС вноситься також інформація з проектів організації території земельних часток (паїв) (проекти розпаювання), проектів роздержавлення земель с/г підприємств, та інші земельні ділянки, які відсутні на ПКК, але місце розташування яких відоме.

Окрім цього, відображення фактичних землекористувань дозволяє встановити землі, які обробляються з порушенням цільового призначення та/або самовільно зайняті земельні ділянки.

Рекомендовані показники:

- ▶ площа земель, яка фактично задіяна в с/г виробництві;
- ▶ площа земель, що обробляється з порушенням цільового призначення;
- ▶ площа самовільно зайнятих земельних ділянок;



Етап 3. Аналіз інформації та визначення ризиків втрат бюджету

Зібрана на попередніх етапах інформація підлягає внесенню до ГІС та створення відповідних БД з уніфікованими значеннями.

ГІС повинна містити інформацію про земельні ділянки наявні на ПКК, фактичне землекористування, карти розпаювання, відомості з інших кадастрів, тощо.

Синтез зібраної інформації та її аналіз дають можливість встановити ризики недонадходжень до бюджету від землекористування на території громади.

На прикладі пілотного ОТГ представлені ризики, що притаманні для більшості громад:

Група ризиків	Ступінь ризику	Ризики	Оцінка втрат, тис. грн
Управління державними та комунальними землями	Високий	Державні та комунальні землі, що не орендуються	2 643
		з них не обробляються	1 820
		Землі, що необґрунтовано використовуються	778
Тіньова оренда земель	Високий	Оброблювані в масиві ділянки, щодо яких відсутня інформація про оренду	2 539
Самовільне зайняття земель	Високий	Обробіток земель, без належно зареєстрованих прав	1 352
Обробка земель не с/г призначення	Низький	—	3
Землі, що потребують інвентаризації	Низький	Землі, що відсутні на ПКК	105
		Відсутня інформація про власників земельних ділянок	
		Всього	6 642

№ 1. Управління державними та комунальними землями

Плата за землю сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності є одним із найсуттєвіших джерел надходжень для багатьох громад. Неефективне управління ними часто зумовлено відсутністю відомостей про ці землі, відсутністю повноважень громад щодо розпорядження ними, правовими неузгодженостями, корупційними факторами, тощо.

Виявлення та належним чином оформлення прав розпорядження на землю, а також приведення плати за користування ними до ринкових умов, є одним з пріоритетних завдань для збільшення надходжень до місцевого бюджету.

Вид недонадходження: Орендна плата за землі держ./комун. власності
Формула розрахунку втрат з 1 га (щорічно)

Орендна плата за землі держ./комун. власності = НГО (1 га) × 0,215*

Комунальна власність (623 га)



* Середня річна орендна плата за землі державної власності (за результатами торгів) у 2019 році. Держгеокадастр



№ 2. Самовільне зайняття земельних ділянок («Тіньова» оренда)

Користування земельною ділянкою за відсутності зареєстрованих відповідно до законодавства прав на таке користування, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними, є правопорушенням, що носить адміністративний та цивільно-правовий характер та призводить до недоотримання коштів місцевим бюджетом.

Поширені причини самовільного зайняття земельних ділянок:

- ▶ Умисел користувача та/або власника ділянки ухилитися від сплати податків;
- ▶ Самовільне зайняття частини ділянки, що є суміжною до ділянки, яка перебуває у власності/користуванні суб'єкта (умисно або неумисно);
- ▶ Наявність правової колізії, невідоме місцезнаходження власника і т. д., що не допускає укладення договору користування відповідно до закону;
- ▶ тощо.

Виявлення ризиків «тіньової» оренди здійснюється шляхом співставлення даних про поля фактичного землекористування та Публічної кадастрової карти із зазначенням наявності прав користування.



Важливо! Відсутність права користування в державних реєстрах та ПКК не свідчить про його фактичну відсутність. Договори/права до 2013 року не підлягали реєстрації в цих реєстрах. Інформація про них може зберігатися в органів місцевого самоврядування, державних адміністрацій, відомостях Держгеокадастру.

Вид недонадходження: Податок на доходи фізичних осіб, Єдиний податок 4 групи*

Формула розрахунку втрат (щорічно)

$$\begin{aligned} \text{ПДФО} &= (\text{орендна плата} \times 0,18) \times 0,6^{***} \\ \text{ЄП4} &= \text{сума НГО самовільно з'айнятих з. д.} \times (\text{ставка ЄП4} - \text{ставка земельного податку}) \end{aligned}$$

**У разі встановлення факту, що користувачем є платник ЄП4

***Лише 60 відсотків ПДФО залишається в місцевому бюджеті.

№ 3. Самовільне зайняття земель

Земельний кодекс України визначає, що всі земельні ділянки, які не перебувають у приватній та комунальній власності, належать державі. Таким чином, суб'єкти приватної та комунальної власності розпоряджаються виключно земельними ділянками, щодо яких прийнято рішення органів влади про передачу цих земельних ділянок у приватну або комунальну власність.

Однак, не щодо всіх земель в Україні існує рішення органів державної влади про передачу їх у власність.

Окремі суб'єкти приватного або публічного права здійснюють самовільне зайняття земель, де земельна ділянка не сформована. За використання цієї землі не сплачується плата за землю, а передача її в оренду можлива лише після формування ділянки. Відповідно, місцевий бюджет не отримує кошти від використання таких земель.

Наявність таких земель часто зумовлена помилками при формуванні земельних ділянок, відсутності повної інвентаризації земель із встановленням чітких меж з.д., залучення у с/г виробництво земель, на яких не формувались з.д.

Вид недонадходження: Орендна плата за землі держ./комун. власності

Формула розрахунку втрат з 1 га (щорічно)

Орендна плата за землі держ./комун. власності = НГО (1 га) $\times$ 0,215*
--



-  Контур поля
-  Відсутня інформація про оренду («Тіньова» оренда)
-  Самовільне зайняття земель

*Середня річна орендна плата за землі державної власності (за результатами торгів) у 2019 році. Держгеокадастр.

№ 4. Землі, що підлягають інвентаризації

Для органів державної влади, в тому числі, Державної фіскальної служби, джерелом інформації про земельні ресурси та права на них, є дані Державного земельного кадастру та Реєстру речових прав.

Публічна Кадастрова карта України є відображенням даних ДЗК та дозволяє будь-якому громадянину або суб'єкту владних повноважень отримати інформацію про земельну ділянку.

Повна або часткова відсутність інформації про земельну ділянку, може свідчити про відсутність цієї інформації також у органів влади, що здійснюють облік земель, нарахування податків, тощо.

Відсутність або неактуальність інформації про земельні ділянки, їх власників та користувачів, призводить до втрат місцевого бюджету. Ризики в такому випадку оцінити складно, тому робиться припущення про наявність ризиків всіх видів.



Важливо! В процесі збору та аналізу відомостей про земельні ділянки на території громади, можливі випадки також часткової відсутності відомостей про них, або їх неактуальність. Зокрема, відсутність відомостей про власника, форму власності, місцезнаходження, наявність прав користування, користувача, тощо. Такі земельні ділянки підлягають більш ретельному вивченню.

Вид недонадходження: Земельний податок, податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, єдиний податок 4 групи*

Формула розрахунку втрат (щорічно)

Земельний податок = НГО(з.д.) $\times$ ставка земельного податку

ПДФО = (орендна плата $\times$ 0,18) $\times$ 0,6

Плата за землю = НГО (1 га) $\times$ 0,215

ЄП4 = сума НГО самовільно зайнятих з. д. $\times$ (ставка ЄП4 - ставка земельного податку)

Етап 4. Планування та виконання заходів щодо усунення виявлених ризиків

Виявлені під час аудиту ризики підлягають детальному дослідженню та розробки заходів щодо їх усунення.

Ці заходи включають: проведення інвентаризації земель, формування земельних ділянок, припинення виявлених правопорушень, роботу з громадянами щодо реєстрації прав власності та користування, тощо.

№ 1. Управління державними та комунальними землями

У разі виявлення земельних ділянок державної/комунальної власності, що не обробляються, або обробляються за відсутності права користування, громаді слід ініціювати проведення земельних торгів з продажу права користування ними.

Окрім цього розпорядник має право:

повідомити про правопорушення до контролюючого органу з метою накладення відповідного стягнення;

у разі виявлення з.д. державної/комунальної власності, що обробляються, але права користування на які відсутні, вимагати про відшкодування неодержаних доходів або передання усіх доходів від майна недобросовісного набувача, які він одержав або міг одержати за весь час володіння ним.

№ 2. Самовільне зайняття земельних ділянок («Тіньова» оренда)

Ризики пов'язані з «тіньовою» орендою є одними з найскладніших для врегулювання, та усуваються перш за все шляхом особистої комунікації представників омс з користувачами та власниками земельних ділянок.

Небажання реєструвати право користування здебільшого зумовлено бажанням ухилитися від сплати податків та наміром власника зберегти пільгові платежі від держави.

Засобом впливу на користувачів с/г земель, які є платниками ЄП4 може стати подання інформації до ДПС про можливу недостовірність задекларованих площ у користуванні виробника та ухилення від сплати податків.



Варто також розрізняти самовільне зайняття земельних ділянок, власник яких невідомий/місцезнах. невідоме, невитребуваних та,нерозподілених паїв, неуспадкованих з. д. тощо.

За умови виявлення цих ризиків, громаді слід розпочати процедури щодо отримання статусу розпорядника/власника цих земель.

№ 3. Самовільне зайняття земель

У разі виявлення ризику самовільного зайняття земель, громаді слід встановити факт відсутності власника/розпорядника зазначеної території шляхом надсилання відповідного запиту до Держгеокадастру та інших установ, що можуть володіти потрібною інформацією (згідно Додатку 1)

У разі відсутності відомостей про власника/розпорядника, подати звернення до Держгеокадастру про формування земельної ділянки з подальшою її передачею у комунальну власність відповідно до ст. 117 Земельного Кодексу України.

Отримавши земельну ділянку у власність, ініціювати проведення земельних торгів щодо продажу права користування, або використати для інших потреб громади.

№ 4. Землі, що підлягають інвентаризації

Виявлені в процесі аудиту земельні ділянки та території, які відсутні на Публічній кадастровій карті або відомості про які є неповними, підлягають інвентаризації.

Ці землі несуть різні за ступенем ризику втрати для бюджету. Разом з цим, детальне вивчення виявлених проблем дозволить встановити наявність відумерлої спадщини, безхазяйних з.д., невитребуваних паїв, тощо. тобто тих земель, які можливо набути в комунальну власність та збільшити земельний банк громади.

Заходи по інвентаризації, в частині камеральних робіт, можуть здійснювати власними силами омс.

Роботи по інвентаризації, які передбачають встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нераціонально або не за цільовим призначенням, виявлення і консервації деградованих сільськогосподарських угідь і забруднених земель, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, і т. д., виконують юридичні особи, що володіють необхідним технічним і технологічним забезпеченням та у складі яких працює за основним місцем роботи не менше двох сертифікованих інженерів-землевпорядників, які є відповідальними за якість робіт із землеустрою. Такі роботи проводяться відповідно до Постанови КМУ № 476 «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 05 червня 2019 року.



Для проведення інвентаризації земель, омс можуть використовувати кошти, що надходять від компенсації втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва, відповідно до ст. 209 Земельного Кодексу України.

Додаток 1. Джерела отримання відомостей про земельні ресурси громади

Інформація про земельні ділянки на території громади, які наявні на ПКК	Кадастровий номер	Публічна кадастрова карта (Держгеокадастр)
	Площа	
	Вид цільового призначення	
	Тип угідь	
	Власник та форма власності	
	Користувач та вид права користування	
	Місцерозташування (координати)	
	Нормативна грошова оцінка	
Інформація про речові права на земельні ділянки	Власник та форма власності	Реєстр речових прав на нерухоме майно (Міністерство юстиції)
	Користувач та вид права користування	
	Дата реєстрації прав	
	Вартість з.д./ права користування	
Додаткова інформація про земельні ділянки та територію громади	Інформація про землі державної власності передані в оренду	▶ Держгеокадастр ▶ Районні та обласні РДА ▶ Органи місцевого самоврядування ▶ Фонд документації із землеустрою ▶ Фонд держмайна
	Копії державних актів, виданих до 2004 року	
	Копії поземельних книг	
	Містобудівна документація	
	Планово-картографічні матеріали	
	Книги записів реєстрації державних актів на право власності на землю та на право постійного користування землею, договорів оренди землі	
	Адміністративні межі громади	
	Проекти роздержавлення земель с/г підприємств	
	Проекти організації території земельних часток (паїв)	
Інші важливі відомості	Матеріали лісовпорядкування	Державне агентство лісових ресурсів Міністерство енергетики та захисту довкілля
	Об'єкти ПЗФ2	

Додаток 2. Види податкових надходжень до місцевого бюджету від землекористування

Орендна плата за землі державної/ комунальної власності

Вид податку, що приносить найбільший внесок в бюджет громади з розрахунку на 1 га.

$$\text{Орендна плата} = \text{НГО} \times \% \text{ податку} \\ 27\,499 \times 0,215 = 5,9 \text{ тис. грн/га}$$

Надходження в місцевий бюджет: 100%

Ставка: 0,3 – 12 % (у разі земельних торгів може бути більше 12%)

Розрахунок надходжень з 1 га

*Використані середні НГО ріллі та середній % ставки переможців на земельних торгах

Податок на доходи фізичних осіб

Сплачується орендарями (податковими агентами) з орендної плати власника земельної ділянки

$$\text{ПДФО} = (\text{орендна плата} \times 0,18) \times 0,6 \\ (2\,000 \times 0,18) \times 0,6 = 216 \text{ грн/га}$$

Надходження в місцевий бюджет: 60%

Ставка: 18%

Розрахунок надходжень з 1 га в середньому

*Середня орендна плата ~2 тис. грн

Єдиний податок 4 групи

Сплачується с/г виробниками, з суми НГО земель, що перебувають у їх власності, користуванні

$$\text{ЄП4} = \text{НГО} \times 0,0095 \\ 27\,499 \times 0,0095 = 261 \text{ грн/га}$$

Надходження в місцевий бюджет: 100%

Ставка: 0,95% (для ріллі, крім окремих регіонів)

Розрахунок надходжень з 1 га

*Середня НГО ріллі – 27 499 грн.

Земельний податок

Сплачується власниками земельних ділянок з НГО

$$\text{з. п.} = \text{НГО} \times 0,0065 \\ 27\,499 \times 0,0065 = 178 \text{ грн/га}$$

Надходження в місцевий бюджет: 100%

Ставка: 0,3 – 1 % (для с/г угідь)

Розрахунок надходжень з 1 га

*Середня НГО ріллі – 27 499 грн.

*Середня можлива ставка з.п. – 0,65%

