

УДК 32-2.2

**Анатолій КОЛОСЮК,**кандидат економічних наук,  
доцент,  
Одеська державна академія  
будівництва та архітектури

У статті висвітлено проблеми та недоліки обліку земель в Україні, що при економічному регулюванні земельних відносин призводить до суттєвого спотворення бази оподаткування земельного ресурсу.

Розглянуто питання необ'єктивності та невідповідності облікових даних у якості базових показників оцінки забудованих земель. Надано пропозиції щодо послідовних організаційно-правових заходів із врегулювання питань плати за землю виключно на реалістичних даних.

Пропозиції обґрунтовано із використанням аксіом формування та вилучення ренти, монографічного та загальнонаукових методів, спостереження, синтезу, аналізу, порівняння.

**Ключові слова:** рента, нерухомість, база оподаткування земель, методологія оцінки, методичний підхід, несільськогосподарські угіддя, землі несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), забудовані землі.

## МЕТОДОЛОГІЧНІ РИЗИКИ використання даних державного обліку забудованих земель України з метою їх нормативного оцінювання

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ  
І ПУБЛІКАЦІЙ

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Земля як об'єкт права власності українського народу є майновою основою окремої підсистеми ринкової економіки — ринку нерухомості, який здатний генерувати за деякими оцінками до 30% ВВП країни. Згідно з Конституцією України земля територіальних громад України є головною складовою матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Цей природний ресурс дає можливість місцевій владі бути фінансово незалежною й суттєво впливати на соціально-економічні процеси в регіонах, оскільки має високу інвестиційну привабливість та бюджетну спрямованість.

Сучасна облікова точність та однозначність облікових даних щодо землі як матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування<sup>3</sup> є одним із основних завдань розбудови країни ринкового типу.

Небезпечна тенденція економічно не виважених спроб<sup>6</sup> подальшого розвитку та впровадження всіма гілками влади України вибіркового податкового тиску на застарілих, і тому спотворених, вихідних облікових даних змусили автора статті висвітлити ризики сучасної методології зазначеного напрямку оцінки в цілому та оцінки забудованих земель зокрема.

Проблематика науково-методичних засад проведення нормативної грошової оцінки (НГО) земель в Україні розкривається у роботах А.Г. Мартина [1], Ю.Ф. Дехтяренка, М.Г. Лихогруда, Ю.М. Манцевича, Ю.М. Палехи [3], В.М. Кілочка [4], А.М. Третьяка [5], О.І. Драпівковського [10], А.А. Колосюка [11, 12] та інших. Водночас, наукові підходи до вдосконалення методичних засад НГО земель поки що залишаються малодослідженими внаслідок недоліків нормативно-правової бази щодо їх оцінювання, а саме: стану якісного та кількісного обліку земель, у т.ч. відсутністю врегулювання законом питань визначення та закріплення в натурі (на місцевості) та внесення до Державного земельного кадастру даних щодо меж категорій земель, відсутністю понять та статусів територіальних утворень — «землі несільськогосподарського призначення» та «землі населених пунктів».

**Метою статті** є висвітлення нагальної потреби вдосконалення державного обліку забудованих земель та надання пропозицій щодо шляхів забезпечення суспільства прозорими та об'єктивними обліковими показниками для забезпечення адекватної бази оподаткування цих земель.

<sup>1</sup> Стаття 142 Конституції України.

<sup>2</sup> Стаття 142 Конституції України.

<sup>3</sup> З ігноруванням законів утворення та вилучення земельної ренти.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Згідно з положеннями і статтями 9 та 290 Податкового кодексу України плата за землю відноситься до загальнодержавних податків і зборів. Наповнення бюджетів місцевого самоврядування в Україні за рахунок плати за землю забезпечено саме застосуванням НГО земель.

Спеціальним законом щодо оцінки земель, прийнятим у 2003 році, НГО земельних ділянок визначена<sup>4</sup> одним із найважливіших економічних регуляторів земельних відносин, що застосовується для визначення розміру земельного податку та орендної плати за землі державної і комунальної власності, державного мита при міні, спадкуванні та даруванні земельних ділянок, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, а також при розробці показників та механізмів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель.

З 2010 року у Податковому кодексі України закріплено, що НГО земельних ділянок є базою оподаткування земель (ст. 271.1.1). При цьому законодавець відокремлює визначення ставок податку для земель, НГО яких проведено незалежно від місцезнаходження та для земель, НГО яких не проведено (ст.ст. 274, 275, 277-280).

### Питання НГО земель несільськогосподарського призначення України, що вимагають законодавчого узгодження

Зауважу, що визначення таких понять як «землі населених пунктів» та «землі несільськогосподарського призначення» або класифікацію таких територіальних утворень за певними ознаками чинне законодавство не містить.

Якщо намагатися обґрунтувати існуюче в законодавчих актах поняття «землі несільськогосподарського призначення», то теоретично базуючись на передбаченому законом поділі земель України за основним цільовим призначенням під таке поняття в Україні можуть підпадати землі вісьмох із дев'яти категорій земель.

Тобто, в розділі нормативно-правового регулювання НГО земель третє десятиліття поспіль фахівці (компетентні, але не захищені від конфліктного діалогу з будь-яким чиновником) та інші суб'єкти земельних відносин, змушені суб'єктивно поділяти землі України на сільськогосподарські та несільськогосподарські.

Слід зазначити, що характерними особливостями державного статобліку земель несільськогосподарського призначення України за межами населених пунктів (форма № 6-зем) станом на 01.01.2014 року залишається їх підрахунок без розподілу за категоріями земель за основним цільовим призначенням (див. Таблицю 1).

Регіональні дані і дані обліку земель в розрізі місцевих рад обліковуються відповідно.

Зауважу, що, починаючи з 2002 року, законодавець аргументовано вилучив<sup>5</sup> із переліку категорій земель за основним цільовим призначенням категорію «землі населених пунктів», але при цьому інерційно продовжує докладати зусиль щодо методологічного регулювання НГО зазначених адміністративно-територіальних утворень тимчасовою методикою 1995 року, що є окремим предметом критики науковців та фахівців [2, 6, 11, 12].

У питаннях пошуку істинної площі земель несільськогосподарського призначення України для цілей оподаткування «крапку над «і» ставить різниця на 900 тис. га (на рівні 10%) статистичних та облікових даних кількісного складу цих земель, наведених у Таблиці 2.

Слід зазначити, що автоматичне перекладання проблем існуючого обліку земель<sup>6</sup> і обліку земельних угідь на Державний земельний кадастр<sup>7</sup> в своїй основі не сприятиме розв'язанню проблеми обліку кількості та якості земель з 2015 року<sup>8</sup>, навіть «здійснюваної на підставі державної статистичної звітності в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Висвітлені у цій статті та не закріплені законом підходи до поділу земель, на думку автора, у ХХІ столітті є неприхованим архаїзмом, притаманним суспільно-економічним відносинам епохи розквіту європейського феодалізму (ХІ — кінця ХV ст.).

Враховуючи викладене, облік кількості та якості земель сучасної європейської країни вимагає термінового врегулювання законом та блоком відповідних підзаконних актів.

### Аналіз державного обліку земель, розподілу земель по категоріях за основним цільовим призначенням та ризики використання зазначених показників у методології їх оцінювання

Площа земель України — постійного джерела бюджетних надходжень від плати за їх використання, становить 60,4 млн га<sup>9</sup>. За період реформування земельних відносин у фіскальних цілях в Україні сформовано три методологічно відмінні підходи проведення НГО земель. Структуру такого поділу наведено на рис. 3. Аналіз статистичних даних та методології НГО земель дозволяє зробити висновок, що 42,8 млн га (71%) земель України, а саме землі сільськогосподарського призначення оцінюються як засіб с/г виробництва. Виходячи виключно із наведеного 17,6 млн га (29%) інших вісьмох категорій земель розглядаються фахівцями виключно на понятійному та інтуїтивному рівнях як антипод земель с/г призначення України — а саме як несільсько-

<sup>4</sup> Стаття 5 Закону України «Про оцінку земель».

<sup>5</sup> У Земельному кодексі України.

<sup>6</sup> Стаття 203 Закону України «Про Державний земельний кадастр».

<sup>7</sup> Пункт 1 статті 33 Закону України «Про Державний земельний кадастр».

<sup>8</sup> Пункт 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Державний земельний кадастр».

<sup>9</sup> За станом на 01.01.2014 року (за формою 6-зем).

Таблиця 1

## ПОДІЛ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ НЕСІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ (КРІМ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ) ЗГІДНО З ФОРМОЮ №6-ЗЕМ СТАНОМ НА 01.01.2014 РОКУ

№ з/п	Номер рядка згідно з формою №6-зем	Група суб'єктів земельних відносин та земель запасу	Загальна площа, тис. га
1	3	Заклади, установи, організації	435,900
2	4	Промислові та інші підприємства	380,300
3	5	Підприємства та організації транспорту, зв'язку	485,200
4	6	Частини, підприємства, організації, установи, навчальні заклади оборони	366,200
5	7	Організації, підприємства і установи природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення	478,000
6	8	Лісогосподарські підприємства	8500,000
7	9	Водогосподарські підприємства	241,600
8	10	Спільні підприємства, міжнародні об'єднання і організації з участю українських, іноземних юридичних та фізичних осіб	98,200
9	11	Підприємства, що повністю належать іноземним інвесторам	14,200
10	12	Землі запасу та землі, не надані у власність та постійне користування (які не надані у тимчасове користування)	0,000
11	<b>Всього</b>		<b>10999,500</b>

Таблиця 2

## РІЗНИЦЯ СТАТИСТИЧНИХ ТА ОБЛІКОВИХ ДАНИХ КІЛЬКІСНОГО СКЛАДУ ЗЕМЕЛЬ

№ з/п	Назва	Група облікових даних, дата обліку	Загальна площа, млн га
1	<b>Землі несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)</b>	Державні статистичні дані (форма 6-зем) станом на 01.01.2014 р.	10,1
2		Облікові дані Держземагентства України щодо проведення НГО станом на 01.01.2014 р.	11,0
3	Відхилення облікових даних		0,9

господарські землі. Заглиблюючись у вивчення держстатданих, отримуємо лише аналітичні підстави стверджувати, що за межами поселень України із зазначених 17,6 млн га може знаходитися 10,1 млн га (17%) несільськогосподарських земель. Такий висновок виходить із даних держстатистики, за якими в межах сіл, селищ та міст України на 01.01.2014 року обліковується майже 7,5 млн га (12%) таких земель (див. рис. 1).

На рис. 2 наведено облікові дані станом на 01.01.2014 року, які відображають структурний поділ земельного фонду України за угіддями.

Неупереджений порівняльний аналіз даних рис. 1 та рис. 2 демонструє стійкі залишки пострадянського хаосу між методологією оцінювання та обліком земель України. Внаслідок зазначеного маємо картину повної відсутності кореспондування зазначених чинників між собою (за виключенням близьких значень показників по сільськогосподарських землях).

Законом України «Про Державний земельний кадастр» вимагається забезпечення суспільства<sup>10</sup> низкою

відомостей, а саме: про назву, код (номер), межі категорій земель; опис меж; площі; інформації про документи, на підставі яких встановлено категорію земель, тощо. При цьому аналіз облікових розподілу 17,6 млн га несільськогосподарських земель (тобто третини території України) в розрізі категорій земель за основним цільовим призначенням практично унеможливлений. Як це не дивно виглядає на третьому десятилітті реформування земельних відносин, ні Земельним кодексом України, ні відповідним спеціальним законом<sup>11</sup> не передбачено жодних методологічних, організаційних та практичних заходів із землеустрою щодо визначення та встановлення в натурі (на місцевості) меж категорій земель України за основним цільовим призначенням. Разом з тим, саме належність окремих земельних ділянок до категорії земель за основним цільовим призначенням та їх місцезнаходженням відносно меж поселень України залишаються наріжними методологічними основами обрання методик, порядків, підходів, етапів та оціночних процедур проведення НГО. Слід зазначи-

<sup>10</sup> Органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб.

<sup>11</sup> наприклад Законом України «Про землеустрій».

Рис. 1

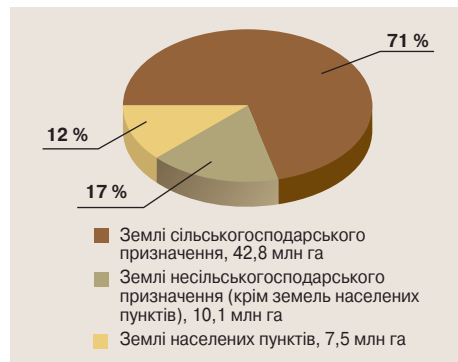


Рис. 2

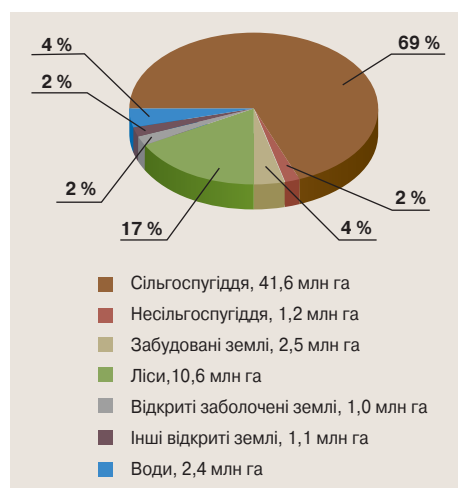
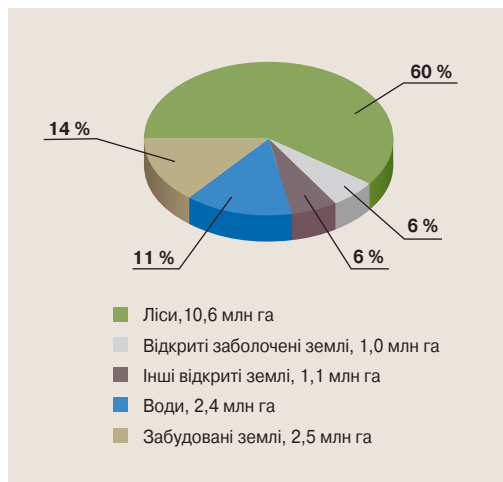


Рис. 3



ти, що будь-які інші спроби аналізу облікових даних щодо 2,5 млн га (4,1 %) забудованих земель України (як і лісових угідь, угідь під відкритими заболоченими землями, угідь під водою та інших угідь) не дозволяють виокремити за їх площами зазначені землі на всіх рівнях адміністративного поділу держави.

На рис. 3 наведено детальний аналіз структурно-го складу 17,6 млн га несільськогосподарських угідь України. Основний їх склад такий: 10,6 млн га земель під лісами (60%), 2,5 млн га (14%) — це забудовані землі, 2,4 млн га (14%) — землі під водою, 1,1 млн га (6%) та 1,0 млн га (6%) — обліковуються відповідно як інші відкриті землі та відкриті заболочені землі.

Державні облікові дані щодо регіонального розподілу 11 млн га земель несільськогосподарського призначення за межами поселень наведено на рис. 4.

Розкриті в цій статті проблеми дозволяють дійти до неупереджених висновків, що станом на 01.01.2014 року:

- систематизований поділ земель України за основним цільовим призначенням в розрізі категорій земель є декларативною нормою закону;
- заходи із землеустрою щодо реалізації поділу земель України за основним цільовим призначенням, у т.ч. закріплення меж категорій земель за основним цільовим призначенням, в натурі (на місцевості) законом не передбачено;
- підзаконні акти (методологічного, методичного, організаційного та практичного змісту) щодо переліку та алгоритму заходів із землеустрою щодо визначення та встановлення в натурі (на місцевості) меж категорій земель України за основним цільовим призначенням відсутні.

Рис. 4

**РЕГІОНАЛЬНИЙ ПОДІЛ ЗЕМЕЛЬ НЕСІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ УКРАЇНИ (ЗА МЕЖАМИ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ) станом на 01.01.2014 р., млн га**



### Базування сучасної методологічної бази України з питань проведення НГО земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) на показниках рентного доходу для відповідних категорій земель

З 1 січня 2013 року оцінювання земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) вперше отримує методичну основу для визначення НГО як капіталізованого рентного доходу, визначеного за встановленими і затвердженими нормативами, у якій КМУ запроваджено комплексний підхід до проведення робіт в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць (районів) та передбачено спрощення доступу до вихідних даних НГО зазначених земель. Основною перевагою Методики є приведення методичного підходу оцінки у відповідність до вимог закону<sup>12</sup>, а саме: визначення показників такої оцінки виключно як капіталізованого рентного доходу, що визначається за встановленими і затвердженими нормативами.

Для реалізації зазначеного КМУ у п'ятому пункті Методики<sup>13</sup> регламентоване визначення рентного доходу для відповідних категорій земель за основним цільовим призначенням (Рд) і надає Мінагрополітики повноваження, щодо визначення нормативів такого доходу.

У додатку 1 Порядку нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) Мінагрополітики визначає та встановлює (Рд) для всіх категорій земель, крім категорії земель сільськогосподарського призначення та категорії земель житлової та громадської забудови.

Таким чином, наприкінці 2013 року сформовано методичну залежність базування НГО земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)<sup>14</sup> на показниках рентного доходу відповідних категорій земель за основним цільовим призначенням.

<sup>12</sup> Закон України від 11.12.2003 № 1378-IV «Про оцінку земель».

<sup>13</sup> Постанова КМУ від 30 травня 1997 р. № 525 «Про Методику нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)».

<sup>14</sup> Наказ Мінагрополітики від 22.08.2013 № 508 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 12 вересня 2013 р. за № 1573/24105).

## ВИСНОВКИ

Враховуючи викладене, будь-яке сучасне та подальше методичне встановлення та затвердження показників рентного доходу для категорій земель носить і буде носити не прозорий вибірковий характер та призводити до суттєвих перекручувань НГО окремих земельних ділянок, а також до суб'єктивних суджень суб'єктів оцінки земель, заінтересованих в результатах такої оцінки.

З метою забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування за законом вимагається здійснити низку послідовних організаційно-правових заходів, а саме:

1. Визначення законом заходів із землеустрою щодо реалізації поділу земель України за основним цільовим призначенням, у т.ч. закріплення меж категорій земель за основним цільовим призначенням в натурі (на місцевості);
2. Визначення законом складу, статусу та понять «землі населених пунктів» та «землі «забудовані землі»;

## Література

1. Нормативна грошова оцінка земель несільськогосподарського призначення: нові методичні підходи запроваджуються у 2013 році / А. Мартин // Землевпорядний вісник. — 2012. — № 10. — С. 20-24.
2. Проблемні питання співвідношення результатів нормативної грошової оцінки територій населених пунктів різних категорій / Ю.Палеха // Землевпорядний вісник. — 2012. — № 6. — С. 2-7.
3. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні [Текст] / Ю.Ф. Дехтяренко, М.Г. Лихогруд, Ю.М. Манцевич, Ю.М. Палеха. — К.: Профі, 2002. — 256 с.
4. Удосконалення грошової оцінки земель в Україні [Текст] / В.М. Кілочко. — К.: ТОВ «ЦЗРУ», 2004. — 160 с.
5. Концептуальні проблеми розвитку грошової оцінки земель в Україні [Текст] / А.М. Третяк; УААН, Інститут землеустрою. — К.: [б.в.], 2001. — 50 с.
6. Нормативна грошова оцінка земель населених пунктів: назріла необхідність змін у правовій та методологічній бази // Ю.Ф. Дехтяренко, Ю.М. Манцевич, Ю.М. Палеха // Агросвіт. — 2010. — №18. — С. 8-12.
7. Оподаткування нерухомості: сучасний стан, зарубіжний досвід та перспективи / Антипенко І.В., Дехтяренко Ю.Ф., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М. // Економіка та держава. — 2011. — № 5. — С. 4-6.
8. Палеха Ю. М. Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів. — К.: ПРОФІ, 2006. — 340 с.
9. Грошова оцінка та оподаткування: сучасний погляд на проблему / Дехтяренко Ю. Ф., Манцевич Ю. М., Палеха Ю. М. // Землеустрій і кадастр. — 2011. — №1. — С. 36-40.
10. Драпіковський О. І. Оцінка земельних ділянок / Драпіковський О. І., Іванова І. Б. — К.: ПРИНТ-ЕКСПРЕС, 2004. — 296 с.
11. Реформування методології нормативної грошової оцінки земель населених пунктів в Україні / Ю.М. Палеха, А.А. Колосюк // Бізнес навігатор. — 2013. — № 2 (31). — С. 183-191.
12. Нормативна грошова оцінка земель населених пунктів: на рубіконі змін // Ю.М. Палеха, А.А. Колосюк // Землеустрій і кадастр. — 2013. — № 2. — С. 60-67.

3. Розроблення та затвердження підзаконних актів методологічного, організаційного та практичного змісту щодо переліку та алгоритму заходів із землеустрою щодо визначення та встановлення в натурі (на місцевості) меж категорій земель України за основним цільовим призначенням;
4. Встановлення в натурі (на місцевості) меж категорій земель України за основним цільовим призначенням шляхом суцільної інвентаризації земель;
5. Внесення результатів означених робіт із землеустрою до Державного земельного кадастру.

Відсутність прозорого механізму нормативного оцінювання земель через приховані від суспільства особливості використання зазначених вище показників державного обліку земель та існуючий принцип вибіркового віднесення земельних ділянок (на стадії формування та безпосереднього оцінювання окремих земелькористувань) до категорій земель за основним цільовим призначенням упродовж трьох десятиків років методологічно блокують залучення потужного потенціалу земельного ресурсу площею 10,1 млн га (17%) в економіку та покращення інвестиційного клімату України.

## METHODOLOGICAL RISKS OF USE, DATA PUBLIC ACCOUNTING BUILT-UP LAND UKRAINE WITH A VIEW TO THEIR STANDARD EVALUATION

**Kolosyuk A.**

The article highlights the problems and shortcomings of land registration in Ukraine that the economic regulation of land relations leads to a significant distortion of the land resource base.

The problems of bias and inconsistency credentials as benchmarks for measuring built-up land in Ukraine. The author offers are successive organizational and legal measures to resolve the issue of payment for specified natural resource (including for tax purposes) solely on realistic perceptions.

Offers justified using axioms formation and extraction of rents, monographs and scientific methods, observation, synthesis, analysis and comparison.

**Keywords:** rent, real estate, land tax base, assessment methodology, methodological approach, non-agricultural land, non-agricultural land (other than land settlements), built-up land.

\* \* \*

Kolosyuk Anatoly, candidate of economic science, associate professor of the chair of Land Planning and cadastre of Odessa State Academy of construction and architecture, kolosukaa@rambler.ru

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ РИСКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧЕТА ЗАСТРОЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ УКРАИНЫ С ЦЕЛЬЮ ИХ НОРМАТИВНОГО ОЦЕНИВАНИЯ

**Колосюк А.**

В статье освещены проблемы и недостатки учёта земель в Украине, что при экономическом регулировании земельных отношений приводит к существенному искажению базы земельного ресурса.

Рассмотрены вопросы необъективности и несоответствия учётных данных в качестве базовых показателей оценки застроенных земель Украины. Автором даны предложения проведения последовательных организационно-правовых мероприятий по урегулированию вопросов платы за указанный природный ресурс (в т. ч. для целей налогообложения) исключительно на реалистичных данных.

Предложения обоснованы с использованием аксиом формирования и изъятия ренты, монографического и общенаучных методов наблюдения, анализа, синтеза, сравнения.

**Ключевые слова:** рента, недвижимость, база налогообложения земель, методология оценки, методический подход, несельскохозяйственные угодья, земли несельскохозяйственного назначения (кроме земель населённых пунктов), застроенные земли.

\* \* \*

Колосюк Анатолий Анатольевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры Землеустройства и кадастра Одесской государственной академии строительства и архитектуры, kolosukaa@rambler.ru