

УДК 332.6 (477)(075.8)

Ю. Ф. Дехтяренко,

к. е. н., доцент

Ю. М. Манцевич,

д. е. н., доцент

Ю. М. Палеха,

д. з. н., доцент

## НОРМАТИВНА ГРОШОВА ОЦІНКА ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ: НАЗРІЛА НЕОБХІДНІСТЬ ЗМІН У ПРАВОВІЙ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІЙ БАЗИ

*У статті розглянуті питання реформування нормативно-правової бази грошової оцінки земель населених пунктів. Запропоновані конкретні заходи щодо зміни процедури розрахунку вартості земельних ділянок.*

### ВСТУП

За останні роки відбулося розмежування сфер дій нормативної та експертної грошової оцінки земельних ділянок. Нормативна грошова оцінка, попри зневажливе ставлення до неї з боку багатьох оцінювачів, продовжує відігравати важливу роль у земельно-господарській політиці. Більше того, ця роль останніми роками тільки зростає. Важливу роль у цьому процесі відіграє нормативна грошова оцінка земель населених пунктів.

### ВИХІДНІ ПЕРЕДУМОВИ

Чинна нормативно-правова база грошової оцінки населених пунктів в основному була сформована у середині 90-х років минулого століття шляхом прийняття Закону України "Про плату за землю", а також затвердження Методики та Порядку грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів. З того часу ці документи не зазнали принципових змін, незважаючи на бурхливий розвиток ринку земель, запровадження в Україні європейських стандартів оцінки та інших важливих факторів.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Нормативно-правові аспекти регулювання ринку земель в Україні широко обговорюються фахівцями, у тому числі й на сторінках збірника "Землеустрій і кадастр" (див., зокрема, у [1; 2; 3; 4]). Серед фахівців, які активно вивчають проблеми застосування нормативної оцінки земель населених пунктів, крім авторів даної статті, слід

виділити: О. Драпіковського, В. Зайця, І. Іванову І., Т. Криштоп, Є. Куця, М. Лихогруда, А. Мартина, В. Нудельмана, Г. Сулима-Самуйло, А. Тарнопольського. Разом з тим, досі відсутній комплексний науково-прикладний погляд на удосконалення нормативно-методичної бази оцінки земель населених пунктів.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Внесення змін до нормативно-правових документів, що визначають проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, зумовлює необхідність перегляду методологічних та методичних засад нормативного оцінювання, що може бути здійснене шляхом ретроспективного аналізу виникнення й становлення оцінки населених пунктів в Україні. Це визначає структуру статті: розгляд поставленої проблеми у історичному, методологічному та правовому аспектах.

### ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Історичний аспект.

Протягом довгого часу оцінка земель (територій) населених пунктів здійснювалась в Україні у двох напрямках: містобудівному та землевпорядному. Містобудівна оцінка територій населених пунктів історично сформувалася у кінці 80-х — на початку 90-х років минулого століття. Вона ґрунтувалася на ідеях російських економістів (С. Кабакова, А. Сегединов та інші) і в переважній більшості розробок мала назву комплексної економічної оцінки території (КЕОТ)<sup>1</sup> населених пунктів. КЕОТ не мала чіткого правового підґрунтя, оскільки за радянських часів сама ідея рентного доходу міської території не вкладалася у рамки комуністичних ідеологічних норм.

<sup>1</sup> Або комплексна містобудівна оцінка території.

У зв'язку з цим дослідники вартості міської території змушені були зосередити увагу не стільки на абсолютній величині рентного доходу, скільки на умовах і факторах його внутрішньо міської диференціації [5]. Крім того, кінцевим результатом цих робіт стало визначення не вартісної оцінки одиниці міської території, а розміри диференційованих ставок земельного податку.

Здійснені експериментальні дослідження і запровадження КЕОТ в деяких містах України (Київ, Дніпропетровськ, Севастополь) свідчили про її неабияку економічну ефективність. Із застосуванням КЕОТ вводилася плата за користування міськими територіями, у результаті чого збільшувалися надходження до міського бюджету. При цьому ця плата включала у себе два види платежів: відтворювальні (компенсаційні) та рентні. Перші мали компенсувати міським радам витрати на відтворювання інженерно-транспортної інфраструктури та закладів культурно-побутового обслуговування загальноміського та районного значення, що забезпечують досягнення стандартів житлових умов. Мірою цього стандарту є нормативи, які містяться у будівельних нормах і правилах "Містобудування. Планування та забудова міських та сільських поселень".

Рентна складова плати за міські території формується в зв'язку з протиріччями між потребами у ділянках території, властивостями та їх наявністю. Вона визначається на основі перевищення якості міського простору на оцінюваній ділянці у порівнянні із середніми або гіршими умовами з позицій транспортної доступності, центральності тощо.

Спроби запровадити КЕОТ в умовах існування соціалістичної держави стали першими кроками переходу земельних відносин на ринковій рейки. Правовою основою встановлення плати за міські землі стало затвердження у 1992 р. Земельного кодексу України, у якому (стаття 35) було визначено, що плата за землю справляється щорічно у вигляді земельного податку або орендної плати, які визначаються в залежності від якості та місця розташування ділянки, на основі кадастрової оцінки землі, що включає її економічну оцінку.

Особливістю розвитку КЕОТ в Україні у той час було існування кількох, досить відмінних між собою шести методик оцінки [5;6].

Попри всі інші розбіжності суть методик КЕОТ, розроблених представниками різних груп, зводилася до двох принципових підходів: вартісного і функціонального. Крім того, в окремих випадках використовувалися також соціологічний (методика Ю. Палехи) та експертний (методика О. Розенфельда та Г. Фільварова, частково методика В. Сотникова). Розглянемо ці два основних підходи.

Вартісний підхід був запропонований С. Ка-

баковою і творчо розвинений її послідовниками, зокрема при виконанні КЕОТ м. Києва. Суть його полягала у вартісній (еквівалентній у рублях) оцінці окремих факторів, які впливають на цінність земельної ділянки у місті. Таких факторів може бути багато: транспортні, інженерні, екологічні, соціальні тощо. Оцінку кожного з них здійснюють визначенням прямої або непрямой вартості в певній точці міста. Транспортний фактор визначають через витрати на пересування до місць прикладання праці, центрів культурно-побутового обслуговування, місць масового відпочинку та центрів розселення; екологічний — через втрати здоров'я населення тощо. Слід відзначити, що у подальшому, в процесі становлення та розвитку грошової оцінки, вартісний підхід через свою складність відійшов у минуле.

Функціональний підхід у поєднанні з експертним і соціологічним підходами визначає відносну цінність території через математичний розрахунок функціональних переваг (або недоліків) її потенціалу. Для цього активно застосовували математичні моделі (матриця транспортної доступності, інженерно-інфраструктурні мережі та ін.). Оскільки функціональний підхід ґрунтується на встановленні відносної (індексної) оцінки окремих ділянок міста, він може мобільно відображати зміни у фінансово-економічній сфері (тобто введення середньої вартості земель для міста не позначається на значеннях індексів цінності окремих районів) і, таким чином, робить багатоваріантним застосування підходу. Саме функціональний підхід став фундаментом розробки робіт з грошової оцінки земель населених пунктів більшості міст України.

Існування декількох, досить відмінних між собою методик КЕОТ, змусило Держбуд України, який на той час відповідав за проведення оцінки міських територій, доручити Виробничо-інформаційному центру "Містобудівельник" розробити у 1992 р. методичку економіко-містобудівної оцінки території міст різної величини. До авторського колективу увійшли представники різних науково-методичних шкіл, які здійснювали оцінку земель населених пунктів України (О. Драпиковський, Г. Заблоцький, Є. Лішанський, Т. Ткач, Г. Фільваров, Е. Шаповалов) і Росії (С. Кабакова). Очолював авторський колектив В. Нудельман.

Незважаючи на ігнорування деяких з існуючих методичних підходів до КЕОТ міст, методика, безумовно, стала позитивним кроком в об'єднанні зусиль щодо розробки єдиного підходу до оцінки міських земель. В той же час, її введення в дію не припинило теоретичні та практичні пошуки у сфері оцінювання міських територій, оскільки нова методика не давала відповідь на головне запитання: що є базою розрахунку ставок податку й орендної плати у населених пунктах.

Принципово важливим кроком у подоланні

певного хаосу, який існував у законодавчому та нормативному забезпеченні виконання робіт з оцінки земель на початку 90-х років минулого століття, стало прийняття Верховною Радою України у 1996 р. нової редакції Закону України "Про плату за землю" та затвердження Кабінетом Міністрів України 12 березня 1995 р. Методики грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів [7]. Ще через рік спільним наказом Держкомзему України, Держкоммістобудування України, Мінсільгосппроду України та Української академії аграрних наук 27 листопада 1995 р. було затверджено Порядок грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів [8]. І Порядок, і Методика за період останніх 15 років не зазнали практично жодних суттєвих методологічних змін.

Методологічний аспект.

Відповідно до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, грошова оцінка 1 м<sup>2</sup> земель населених пунктів визначається за формулою:

$$Ц_H = \frac{B \times H_{\Pi}}{H_K} \times K_{\Phi} \times K_M,$$

де  $Ц_H$  — грошова оцінка квадратного метра земельної ділянки, грн.;

$B$  — витрати на освоєння та облаштування території в розрахунку на 1 м<sup>2</sup>, грн.;

$H_{\Pi}$  — норма прибутку, 6%;

$H_K$  — норма капіталізації, 3%;

$H_{\Phi}$  — коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки (під житлову та громадську забудову, для промисловості тощо);

$K_M$  — коефіцієнт, що характеризує місцерозташування земельної ділянки.

Таким чином, дана формула ґрунтується на визначенні двох складових диференціальної земельної ренти: географічного (визначається зручністю місця розташування земельної ділянки через систему коефіцієнтів  $K_M$ ) та інфраструктурного (визначається шляхом капіталізації витрат на освоєння та облаштування території) [8; 9]. Коефіцієнт  $K_{\Phi}$  ніяким чином не пов'язаний з рентними процесами.

Об'єктом критики фахівців за останній час стало застосування в нормативній грошовій оцінці саме коефіцієнта  $K_{\Phi}$ , а також фіксованих значень норми прибутку (6%) та норми капіталізації (3%). Річ у тому, що значення коефіцієнта  $K_{\Phi}$ , наведені в Порядку грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, у дуже приблизному вигляді відображають рентоутворювальний вплив певного виду економічної діяльності земельної ділянки

(2,5 для земель комерційного використання; 1,2 для промисловості; 0,8 — для транспорту тощо). Ще більшою мірою це стосується фіксованих значень норми прибутку та норми капіталізації, які в ринкових умовах визначаються для кожного виду економічної діяльності на дату оцінки.

Накопичений практичний досвід виконання нормативної грошової оцінки населених пунктів у період 1995—2010 рр. дозволяє провести науковий аналіз впровадження нормативної грошової оцінки й внести відповідні пропозиції до зміни у законодавчих актах.

Формула розрахунку нормативної грошової оцінки 1 м<sup>2</sup> земельної ділянки набуде наступного виду:

$$Ц_H = \frac{B \times H_{\Pi}}{H_K} \times K_{M1} \times K_{M2} \times K_{M3},$$

де  $Ц_H$  — грошова оцінка квадратного метра земельної ділянки, грн.;

$B$  — витрати на освоєння та облаштування території населеного пункту в розрахунку на 1 м<sup>2</sup>, грн., встановлюється у процесі проведення нормативної грошової оцінки території населеного пункту й щорічно індексується згідно чинного законодавства;

$H_{\Pi}$  — норма прибутку, встановлюється щорічно на основі усереднених даних для різних галузей промисловості;

$H_K$  — норма капіталізації, встановлюється щорічно на основі усереднених даних для різних видів економічної діяльності;

$K_{M1}$  — регіональний коефіцієнт, який характеризує залежність рентного доходу від чисельності населення населеного пункту, його географічного положення, адміністративного статусу та господарських функцій; входження до приміської зони великих міст; наявності статусу курорту; входження до зон радіаційного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

$K_{M2}$  — зональний коефіцієнт, який характеризує залежність рентного доходу від ступеня містобудівної цінності території міста (економіко-планувальної зони);

$K_{M3}$  — локальний коефіцієнт, який характеризує залежність рентного доходу від локальних особливостей земельної ділянки.

Жодним з нормативних документів не встановлена методика розрахунку та актуалізації регіонального, зонального та локального коефіцієнтів місця розташування земельної ділянки, відсутні також чіткі критерії визначення середньої (базової) вартості для населених пунктів різної чисельності населення.

Таким чином, існуюча методика розрахунку нормативної вартості земельної ділянки потребує суттєвого удосконалення.

Правовий аспект.



**Таблиця 1. Порівняння нормативної грошової оцінки із стократною величиною земельного податку (складено на підставі даних [11] із доповненнями)**

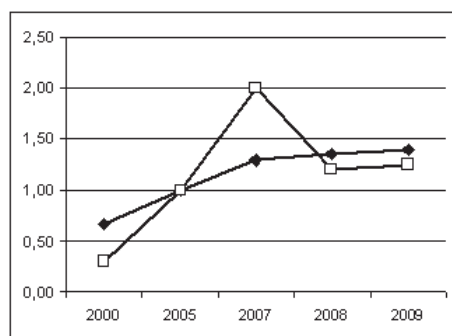
Групи населених пунктів з чисельністю населення (тис. чол.)	Середня ставка податку (коп. за 1 м <sup>2</sup> ) *	Стократна величина податку (грн. за 1 м <sup>2</sup> )	Нормативна грошова оцінка (грн. за 1 м <sup>2</sup> )	Різниця між нормативною оцінкою та стократною величиною податку	
				(грн. за 1 м <sup>2</sup> )	%
до 0,2	4,7	4,7	5,0	0,3	6,4
від 0,2 до 1	6,5	6,5	7,5	1	15,4
від 1 до 3	8,4	8,4	8,5	0,1	1,2
від 3 до 10	9,3	9,3	10,0	0,7	7,5
від 10 до 20	14,9	14,9	23,0	8,1	54,4
від 20 до 50	27,9	27,9	30,0	2,1	7,5
від 50 до 100	39,1	39,1	80,0	40,9	104,6
від 100 до 250	52,1	52,1	160,0	107,9	207,1
від 250 до 500	74,4	74,4	180,0	105,6	141,9
від 500 до 1000	116,3	116,3	210,0	93,7	80,6
від 1000 і більше	195,3	195,3	285,0	89,7	45,9

Примітка:\* З урахуванням підвищених коефіцієнтів для Києва, Сімферополя, Севастополя та міст обласного підпорядкування та без урахування коефіцієнтів, які застосовуються згідно частини 3 статті 7 Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про плату за землю" для курортних населених пунктів.

Установлено, що у 2010 році по населених пунктах, грошову оцінку земель яких не проведено, застосовуються ставки земельного податку, встановлені частиною другою статті 7, збільшені в 3,1 рази згідно із Законом України від 19.12.2006 р. № 489-V.

Відповідно до Закону України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про плату за землю" ставки земельного податку з земель, грошову оцінку яких встановлено, встановлюються у розмірі одного відсотка від їх грошової оцінки [10, ст. 7]. Якщо грошову оцінку земельних ділянок не встановлено, середні ставки земельного податку встановлюються у розмірах, визначених законом для груп населених пунктів з різною чисельністю населення. У даному випадку можна вважати, що стократна величина земельного податку має кореспондуватися із нормативною грошовою оцінкою 1 м<sup>2</sup> земельної ділянки. Порівняємо ці показники.

Як видно з табл. 1, різниця між нормативною



**Рис. 1. Динаміка зростання нормативної грошової оцінки (темна лінія) та ринкових цін на ділянки (світла лінія) у період 2000–2009 рр.**

грошовою оцінкою та стократною величиною податку є досить істотною. Особливо значних розмірів вона досягає у групах населених пунктів з чисельністю населення від 100 до 250 та від 250 до 500 тис. осіб, де вона перевищує відповідно 200 та 140 %. Найменшою є різниця по групах населених пунктів з чисельністю населення, меншою за 50 тис. осіб, де вона складає від 1,2 до 54,4 %.

Чинний порядок нарахування земельного податку в умовах кризи спрацював з точністю до навпаки. Це легко прослідкувати на графіку (рис. 1).

При стрімкому зростанні ринкових цін на земельні ділянки в період 2000–2007 років нормативна оцінка змінювалась лише індексуванням і перестала відображати реальний стан економіки землекористування. Ще безглуздішою виглядає ситуація в період кризи,

коли ринкові ціни стрімко знизились, але за рахунок інфляційних процесів нормативна оцінка так само стрімко продовжувала зростати. Тобто замість того, щоб за рахунок зниження рівня оподаткування земельних ділянок стабілізувати ринок, система оподаткування прискорила його падіння. Крім суто кризових факторів зниження попиту на нерухомість, держава ще більше посилила негативні процеси зниження прибутковості бізнесу за рахунок зростання податку.

Існування подібних диспропорцій, спричинених недосконалістю законодавчої бази, призводить до істотних втрат місцевого бюджету. У державах з ринковою формою економіки частка земельного податку у сукупній доходній частині міського бюджету є достатньо стабільною величиною і становить не менше 10%. В Україні цей показник за останні роки у середньому становить 5%. Зокрема, у м. Києві сукупна величина надходжень від податку за землю та орендної плати за 2009 рік склала 600 млн грн., що становило 6% від загальної доходної величини бюджету.

На сьогодні нормативна грошова оцінка розроблена для переважної більшості міських та значної частини сільських населених пунктів, що робить недоцільним застосування до них норм статті 3 Закону України "Про плату за землю". Що стосується сільських населених пунктів, які на сьогодні не мають розробленої нормативної оцінки і чисельність населення яких у переважній більшості є меншою за 10 тис. осіб, то табл. 1 свідчить про відсутність значних відмінностей між

нормативною оцінкою та стократною величиною податку. Таким чином, доцільним, на нашу думку, є внесення змін до Закону України "Про плату за землю" із ліквідацією частин 2—4 статті 3 закону, які стосуються порядку визначення ставок земельного податку у випадку відсутності розробленої нормативної грошової оцінки. Як компромісний варіант можна продовжити на період 5 років дію частин 2—4 статті 3 Закону України "Про плату за землю" для населених пунктів із чисельністю, населення меншою за 10 тис. осіб.

Основна сфера застосування нормативної грошової оцінки — забезпечення фіскальних функцій держави, серед яких визначення розміру земельного податку є домінуючою. Відповідно до вимог статті 14 Закону України про плату за землю юридичні особи самостійно обчислюють суму земельного податку в порядку, визначеному цим законом, а громадянам нарахування земельного податку проводиться державними податковими інспекціями. Заплутаність та громіздкість існуючих порядків потребує фахової підготовки і робить дуже сумнівною можливість юридичним особам самостійно обчислювати суму земельного податку за існуючими порядками, якщо вони не є оціночними фірмами. Складність розрахунку робить беззахисними як оцінювачів, так і платників податків перед працівниками місцевих органів Держкомзему та податковими інспекторами, одночасно відкриває достатньо широкий шлях для зловживань і корупції. Це не означає, що всі стають на цей шлях, але такі можливості є.

## ВИСНОВКИ

Існуюча законодавча та нормативна база, що діє на сьогодні у сфері нормативної грошової оцінки земель населених пунктів має істотні недоліки, що впливають на формування сучасного ринку земель. Це, насамперед:

1) невизначеність процедури лігитимності дії нормативної грошової оцінки поза встановленого законодавством терміну (5—7) років. Не ясно, чи потрібно у випадку формального завершення терміну дії для встановлення ставок податку за землю використовувати частини 2 Закону України "Про плату за землю";

2) абсолютна необґрунтованість збільшення мінімальної ставки оренди за земельні ділянки державної і комунальної власності утричі (з 1 до 3%), що призвело до масової дискредитації нормативної оцінки земель населених пунктів, оскільки загальний розмір орендної ставки, прив'язаної до грошової оцінки, за 2 роки зріз у 6—8 разів;

3) відсутність достатнього наукового обґрунтування розширення дії нормативної грошової оцінки для встановлення стартової ціни на аукціонах;

4) спонтанні ініціативи зміни методики розрахунку ставок податку за землю, виходячи не з

даних нормативної оцінки, а з об'єктивних ринкових показників, які, однак, в сучасних умовах практично відсутні;

5) існування двох нормативних документів (Методика, Порядок), які значною мірою дублюють один одного;

6) включення до цих документів нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, що є недоречним через принципову різну методологію оцінювання.

## Література:

1. Вплив грошової оцінки на ринок земель у Києві: стан, проблеми та перспективи розвитку / Дехтяренко Ю.Ф., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М., Тарнопольский А.В. // Землеустрій і кадастр. — 2008. — № 1. — С. 59—68.

2. Фактори, що впливають на формування ціни землі у Києві / Дехтяренко Ю.Ф., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М., Тарнопольский А.В. // Землеустрій і кадастр. — 2008. — № 2. — С. 39—51.

3. Манцевич Ю.М. Земля як фактор впливу на ринок житла / Манцевич Ю.М. // Землеустрій і кадастр. — 2008. — № 2. — С. 52—60.

4. Манцевич Ю.М. Зміни у нормативній грошовій оцінці земель промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення / Манцевич Ю.М. // Землевпорядний вісник. — 2005. — № 1. — С. 62—64.

5. Палеха Ю. М. Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів / Палеха Ю. М. К.: ПРОФІ, 2006. — 340 с.

6. Сучасні технології у містобудуванні та управлінні розвитком міст. Матеріали наук.-практич. конф. — К.: Держбуд України, 1993. — 80 с.

7. Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (тимчасова) // Земельні відносини в Україні. — К.: Урожай, 1998. — С. 385—391. — (Нормативний документ Держкомзему України. Методика).

8. Порядок грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (тимчасова) // Земельні відносини в Україні. — К.: Урожай, 1998. — С. 391—429. — (Нормативний документ Держкомзему України. Порядок.).

9. Палеха Ю.М. Просторовий аналіз вартості територій поселень України та їх грошова оцінка / Палеха Ю.М. // Український географічний журнал. — 2008. — № 1. — С. 57—61.

10. Закон України "Про внесення змін та доповнень до Закону України "Про плату за землю" / Верховна Рада України. Офіційний вісник. — 1996. — № 45. — ст. 239.

11. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні: Наукове видання / Дехтяренко Ю.Ф., Лихогруд М.Г., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М. — К.: ПРОФІ, 2006. — 624 с.

Стаття надійшла до редакції 25.08.2010 р.