

# РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 322.2

О.М. ЛИХОГРУД,

здобувач, Національний університет біоресурсів і природокористування України

## Зарубіжний досвід оцінки земель у межах урбанізованих територій

У статті проведений аналіз світового досвіду щодо грошової оцінки земель у межах населених пунктів. Визначені сучасні тенденції розвитку оцінки земель у межах урбанізованих територій на основі аналізу досвіду провідних країн світу.

**Ключові слова:** оцінка земель, урбанізація, земельна ділянка, вартість, ринок земель, населені пункти.

А.Н. ЛЫХОГРУД,

соискатель, Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины

## Зарубежный опыт оценки земель в пределах урбанизированных территорий

В статье проведен анализ мирового опыта денежной оценки земель в пределах населенных пунктов. Определены современные тенденции развития оценки земель в пределах урбанизированных территорий на основе анализа опыта ведущих стран мира.

**Ключевые слова:** оценка земель, урбанизация, земельный участок, стоимость, рынок земель, населенные пункты.

O. LYKHOGHUD,

aspirant, National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

## Foreign experience of land assessment within Urban areas

In the article the international experience of monetary valuation of land within the settlements are analyzed. The modern tendencies of valuation of land within urban areas, based on the analysis of the experience of leading countries of the world are determined.

**Keywords:** land assessment, urbanization, land, cost, land market, towns.

**Постановка проблеми.** Оцінка земель в межах населених пунктів є однією з головних факторів ефективного економічного розвитку урбанізованих територій. Земля як основа економічної, соціальної, виробничої та іншої діяльності має вартість, а адекватна оцінка земель є однією з важливих умов нормального функціонування і розвитку економіки. Оцінка вартості земель урбанізованих територій є ключовим фактором регулювання обороту земель у населених пунктах, а особливо важлива для цілей оподаткування, кредитування та ін. у даний час в Україні відбувається процес завершення реформування земельно-майнових відносин. Важливу роль в формуванні сталого розвитку даної галузі відіграє створення сучасних методик оцінки земельних ресурсів урбанізованих територій, які мають базуватися на найбільш дієвому й ефективному зарубіжному досвіді.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Питання пов'язане із оцінкою земель населених пунктів та вивчення її зарубіжного досліджувалось у працях А.П. Ромма, Д.К. Еккерта, Д.П. Фрідмана, Д.С. Добряка, Джозеф К. Еккерта, Ш.І. Ібатулліна, В.М. Заяця, О.П. Канаша, Ю.М. Манцевича, А.Г. Мартина, Ю.М. Палехи, А. Смит та ін., проте питання щодо оцінки земель в межах урбанізованих територій є порівняно новим та потребує вивчення зарубіжного досвіду й подальших досліджень.

**Метою статті** є аналіз світового досвіду щодо грошової оцінки земель у межах населених пунктів. Визначені сучасні тенденції розвитку оцінки земель у межах урбанізованих територій на основі аналізу досвіду провідних країн світу.

**Виклад основного матеріалу.** Територіально-просторове планування на території населених пунктів є процесом

## РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

розподілу ресурсів, особливо земельних, спрямований на досягнення максимальної ефективності їх використання без нанесення шкоди навколишньому середовищу та добробуту громадян, які проживають на даній території. У будь-якій країні здійснюються такі стратегії планування та розвитку міст, які спрямовані на вдосконалення інфраструктури та оздоровлення навколишнього середовища.

Відбувається це в результаті удосконалення будівель та інженерних комунікацій, а також дозволів на зміну характеру землекористування. Як правило, це тягне за собою підвищення стандарту проживання і, як наслідок цього, підвищення вартості нерухомості, в першу чергу, земельних ділянок. Підвищення вартості землі та пов'язаної з нею нерухомості збільшує податкові й орендні платежі, призводить до перерозподілу землекористуванні, збільшує надходження до міського бюджету і дозволяє подальший розвиток інфраструктури міста.

Орган місцевого самоврядування здійснює прийняття управлінських рішень, спрямованих на сталий розвиток населених пунктів і територій за межами населених пунктів, завдяки системі, яка називається земельним кадастром. Кадастр – це система постійно оновлюваної інформації про стан земельних ресурсів та іншої нерухомості. Він складається з динамічної підсистеми, що здійснює формування та супроводження відомостей, і статичної підсистеми – безпосередньо відомостей, що містяться на різних носіях [1]. Отже, кадастр є банком даних в семантичному і картографічному відображенні, сформованим як система інформації про територію, матеріальні елементи, населення, інфраструктуру та інші характеристики населених пунктів, в тому числі, оцінку земель.

Підсистема оцінки повинна містити оціночні моделі, показники ціни земель та інших матеріальних елементів населеного пункту, що зумовлені фізичними, соціальними, політичними (адміністративними, юридичними) та економічними факторами. Вона також повинна дозволити модифікувати вартісні показники при виникненні змін в будь-якій з підсистем кадастру або у всій системі. Ця модифікація може бути від незначної коригування оціночної моделі і показників, до повного оновлення оціночної моделі через деякий проміжок часу. Оскільки оцінка стосується всіх земельних ділянок або деяких територіальних одиниць, що складаються з ділянок, мають близькі вартості, і базується на аналізі земельного ринку за географічним принципом, вона відноситься до масової оцінки.

Зарубіжний досвід досліджень з проблеми оцінки земель в межах урбанізованих територій налічує більше 100 років. Блискучий аналіз основних розробок за період з 1890 року по 1970-і роки зроблений в роботі П'єра Мерло «Місто. Кількісні методи вивчення»[2]. Він розглядає персонально роботи А. Маршалла, Р. Харда, Р. Раткліфф, Л. Уінг, У. Алонсо, Р. Мейєра та ін. І приходять до наступних висновків: «Незважаючи на відмінності у підходах, всі розглянуті моделі сходяться в акцентування значення часу, що витрачається на пересування, тим самим показуючи, що питання про ціну земельних ділянок в місті не можна розглядати у відриві від розвитку транспортних засобів» [3].

Розглянемо детальніше роботи зарубіжних вчених-економістів.

Прихильники неокласичної школи, і зокрема Альфред Маршалл [4], заклали основи теорії утворення цін на зе-

мельні ділянки стосовно до умов міста. Згідно з Маршалом, ціна ділянки землі в місті дорівнює його сільськогосподарській ціні, збільшеній на ціну вигоди розташування. Зіткнення різних можливостей використання землі приводить в дію механізм торгів; ділянка освоюється тим, хто дасть за неї найбільшу ціну. Потенційний власник ділянки формує свою ціну, виходячи зі своїх майбутніх доходів від експлуатації цієї землі мінус витрати на її придбання і облаштування.

Важливі уточнення в дану концепцію вніс Р. Хард [5], показавши, що в міру розширення території міста виникає рента, обумовлена місцем розташування раніше освоєних ділянок. Ціна на землю зростає від периферії до центру, причому це зростання пропорційне розмірам міста. Конкуренція між власниками земельних ділянок, які використовують їх по-різному, відбувається у відповідності зі схемою Маршалла щодо впорядкованого розміщення цих ділянок на території міста. Але на відміну від Маршалла Хард підкреслює особливу роль міського транспорту та інших видів комунального обслуговування: їх розвиток сприяє розширенню території міської забудови, що може призвести до зниження цін на окремі земельні ділянки при стабільній загальній вартості земельного фонду в зростаючому місті.

Р. Раткліфф [6] звернув увагу на адаптивний процес у використанні земель міста, суть якого полягає в наступному. Максимально інтенсивна експлуатація земельних ділянок відбувається в умовах, коли змінюють один одного типи освоєння (при переміщенні на периферію промислових підприємств, перетворенні житлових приміщень центру в контори) поряд з наростанням інтенсивності освоєння (збільшення щільності забудови) і зі зміною якості освоєння. В результаті територіальне зростання міста супроводжується безперервною внутрішньою трансформацією, при якій райони міста спочатку переживають деяку стабільність, потім відчують все наростаючу нестійкість, і, коли остання стає занадто великою, відбувається зміна у використанні земель, що дозволяє досягти нової рівноваги.

Хоча теоретичні моделі не завжди безпосередньо приводили до створення описових моделей зростання міст, їх основу складали питання про оцінку земель, що сприяло розумінню механізмів зростання міст як у теоретичному, так і в практичному плані.

Найбільш відомі схеми були розроблені в США [7] і у Франції [8].

Уже із назви книги, в якій Л. Уінг [7] виклав свою теорію, видно, що його підхід до оцінки міських земель, а отже, і до зростання міст виходить з розгляду забезпеченості транспортними засобами. Цей же фактор відіграє важливу роль і в інших теоріях. Згідно з дослідженнями Уінга ціна на землю в даній точці міста залежить від узагальнених транспортних витрат на досягнення загальноміського центру. Це пов'язано з тим, що кожен мешканець міста прагне оселитися якомога ближче до місця своєї роботи і погоджується жити на віддалі від неї тільки за умови, що це компенсується меншими витратами. Останнє забезпечується дешевизною відчуваних під житлову забудову земельних ділянок. Отже, місця проживання розподіляються між жителями міста відповідно до їх власної оцінки цих місць з точки зору своєї платоспроможності. Як бачимо, Уінг, подібно до багатьох, знайшов, що доступність різ-

них зон міської агломерації відіграє основну роль в їх включенні в межі міста, а тому й вся просторова організація міста безпосередньо впливає з організації транспортних потоків як функції людських потоків. Уінг шукає співвідношення між витратами часу на пересування (узагальнені витрати переміщення) і вартістю земельних ділянок.

Усі теоретичні досягнення, пов'язані з оцінкою земель, були використані Комітетом з питань освіти Міжнародної асоціації податкових оцінювачів (IAAO) при виданні двох хрестоматій Асоціації «Оцінка нерухомості з метою оподаткування» (1977) і «Удосконалення оцінки нерухомості» (1978). У 1990 р в США була видана монографія Джозефа К. Еккерта «Організація оцінки та оподаткування нерухомості», в якій розглядається теорія масової оцінки, побудова математичних оціночних моделей, що використовують комп'ютерні технології [9]. Викладені в ній підходи до масової оцінки визнані і використовуються в даний час скрізь у світовій практиці.

Практика оцінки земель у багатьох зарубіжних країнах має багатовікову історію, і до теперішнього часу сформовані величезні, повноцінні обсяги інформації про ринкову вартість земель різних категорій. У свою чергу, така інформаційна база визначає застосовувані технології кадастрової оцінки земель, покликана встановити грошове вираження цінності земельної ділянки. Основна відмінність кадастрової оцінки від інших видів оцінки полягає в переважному використанні її результатів для цілей оподаткування та застосування особливої технології оціночних робіт – методів масової оцінки, дозволяючи з високою точністю використовувати як базисний метод порівняльних продажів навіть по відношенню до земель сільськогосподарського призначення, де з точки зору класичної теорії оцінки найбільш доцільною представляється рентна технологія. Більш того, в результаті досить інтенсивного обороту земель нерідко формуються адресні банки оціночних даних по окремих земельних ділянках, що істотно підвищує достовірність кадастрової оцінки і фактично зводить процедуру її розрахунку до коректування.

Загалом основою стратегії землекористування в зарубіжних країнах є державна кадастрова оцінка земель. Органи влади з урахуванням місцевих умов розробляють системи оподаткування та кадастрової оцінки землі, забезпечуючи до 80% дохідної частини міського бюджету.

Існуючі у світовій практиці системи справляння платежів за землю в основному відрізняються наступними показниками: 1) базою для нарахування платежу, 2) способами визначення бази для нарахування платежу, 3) принципами визначення різного роду субсидій і податкових пільг, 4) складом платників, 5) порядком справляння платежів.

Податковою базою є: 1) ринкова вартість землі; 2) ринкова орендна плата за землю; 3) кадастрова вартість нерухомості, яка відповідно до законодавства не повинна перевищувати ринкову вартість. Вартість конкретної земельної ділянки на ринку змінюється між капіталізованим мінімальним рентним платежем за оренду цієї земельної ділянки, гарантованим при будь-якому сформованому способі її експлуатації, і капіталізованим максимальним рентним доходом з даної земельної ділянки при найбільш прибутковому способі експлуатації. Використання як податкової бази ринкової орендної плати (потенційного рентного доходу) призводить до при-

рівнювання земельного платежу до прибуткового податку, а ринкової вартості – до податку на капітал. Оподатковувану базу встановлюють державні або незалежні оцінювачі.

Методологія оцінки земель по суті єдина і заснована на стандартних підходах: порівняльному, витратному і прибутковому.

Розглянемо особливості визначення податкової бази для міст в деяких країнах.

В Італії кадастрова оцінка нерухомості проводиться із застосуванням дохідного підходу. Кожному виду нерухомої власності відповідає певний розмір доходу, який приймається в розрахунок незалежно від того, чи був він реально отриманий. Результати оцінки переглядаються кожні десять років, а в проміжку до діючих норм Міністерство фінансів має право вводити поправочні коефіцієнти.

У США діє податок на нерухомість, який обчислюється на основі ринкової вартості земельних ділянок та будівель і становить 1% від податкової бази, підходи до оцінки в різних штатах різні. В основу підходів покладено три основні методи оцінки: порівняльного аналізу продажів, витратний і прибутковий. У 17 штатах використовують всі три методи при визначенні ринкової вартості ділянок. У 12 штатах застосовують тільки метод порівняльного аналізу продажів, в 11 штатах – витратний метод, в 1 штатах – як витратний, так і метод порівняльного аналізу продажів, в 1 штаті – прибутковий метод і метод порівняльного аналізу продажів.

Відрізняються і підходи до способу оцінки: в семи штатах землі оцінюють лише за поточним використанням. Але в більшості штатів застосовують і оцінку за поточним використанням (для деяких категорій земель, таких як парк, рекреаційні зони тощо), та оцінку щодо найбільш ефективного використання. Податкова база змінюється залежно від місця розташування об'єкта оподаткування. Оцінку майна, що підлягає оподаткуванню, визначають на рівні штату, а оцінку будівель виконують на місцевому рівні призначені асесори (експерти-оцінювачі). Через 5–6 років проводять переоцінку із застосуванням єдиного індексу перерахунку.

У США частка земельних платежів в структурі бюджетів є однією з найвищих. Але вибір ринкової вартості в якості бази оподаткування має небажані наслідки: в першу чергу, це стосується власників сільськогосподарських угідь, розташованих поблизу міст (у міру розширення міст вартість їхніх земель підвищується, що призводить до зростання податку). Дана обставина змушує власників сільгоспугідь, передчасно залишати свої землі шляхом продажу їх під майбутню забудову. Щоб уникнути цих негативних факторів, багато штатів запровадили особливі методи майнового оподаткування, а саме: пільгове оподаткування, відстрочка оподаткування, договірне оподаткування [7].

Оподаткування земель у Великобританії характеризується трьома особливостями: 1) земельний податок і податок на нерухомість є єдиним джерелом доходів від оподаткування для місцевих органів влади; 2) податок сплачує орендар, а не власник; 3) майно оцінюють по потенційному орендному доходу, як правило, з використанням методу порівняльного аналізу продажів. За відсутності ринкових даних в якості бази для обчислення податку може бути прийнята вартість заміщення. У Великобританії кожен шостий платник податків має ті чи інші пільги щодо земельного податку. Законодав-

## РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

ство встановлює по всій території величину доходів, яка дає право на пільги чи звільнення від податку [10].

В Австралії встановлено єдиний податок на землю (забудовану або незабудовану), який базується на ринковій вартості ділянки, що розглядається як незабудована. Цей податок замінює всі річні платежі за землю і за будівлі. Основна мета такого підходу – стимулювати найкраще і найбільш ефективне використання кожної земельної ділянки. Розвиток інженерної інфраструктури в більшості випадків фінансує громада, яка зацікавлена в поверненні приросту вартості ділянки, викликаного розвитком території.

Як показує досвід Австралії та низки інших держав, метод оцінки землі для оподаткування щодо найбільш ефективного використання перешкоджає розвитку спекуляції, заохочує оптимальне використання земельних ділянок, дозволяє отримувати до місцевих бюджетів через земельну плату частину приросту вартості від урбанізації. Така система оцінки з метою оподаткування особливо корисна при здійсненні великих проектів, пов'язаних з міською реконструкцією або реконструкцією кварталів. Дослідження показують, що в макроекономічному аспекті з точки зору використання і розвитку територій австралійська система оподаткування в порівнянні з іншими (роздільне оподаткування земельних ділянок і будівель) найбільш прогресивна.

У Бельгії кожна земельна ділянка або будинок вважається джерелами доходу – потенційного або реального, який обчислюється як ринкова орендна плата за нерухомість. Цей дохід включають до сукупного доходу платника податку.

Крім того, стягується інший вид земельного податку, встановлений законом про урбанізацію в 1962 році, – податок на незабудовані міські ділянки, призначені для будівництва. Цей податок, стимулюючого характеру, введений комунами, переслідує мету боротьби з неналежним використанням незабудованих ділянок міських територій, призначених планом міського розвитку для будівництва, дозволяє диференціювати підходити до проблеми продажу.

В Угорщині плата за землю залежить від цінності території; з 1975 року була введена класифікація населених пунктів (виділено 5 основних груп: столиця, центри регіонів, центри областей, інші міста і великі села). При цьому в межах населених пунктів виділяються до 6 зон – від центру міста до периферії, по яких плата за користування міськими землями диференціюється. Наприклад, плата за земельну ділянку в центрі Будапешта в шість разів вище в порівнянні з найдешевшою міський землею.

В Англії державна кадастрова оцінка земель виконується урядовою організацією – Бюро оцінки, яка наділена досить широкими повноваженнями, наприклад, щодо безумовного отримання всіх необхідних оціночних відомостей від приватних оцінювачів, які займаються обслуговуванням ринку нерухомості і об'єднаних в Королівське товариство оцінювачів. Податковою базою виступає орендна плата за землю.

У Швеції для виконання кадастрової оцінки здійснюють класифікацію нерухомого майна з урахуванням особливостей оподаткування. Виділяють 5 видів нерухомості: 1) неосвоєні земельні ділянки; 2) односімейні будинки; 3) квартири; 4) комерційна нерухомість; 5) промислова нерухомість. Для кожного виду застосовуються індивідуальні оціночні моделі, відповідні видам нерухомості. Складаються карти оцінки

землі з виділенням оціночних зон, на яких відображена ринкова вартість єдиного об'єкта нерухомості. Для об'єктів нерухомості, що відрізняються від базових умов кращими або гіршими характеристиками, застосовуються підвищувальні або знижувальні поправочні коефіцієнти. Наприклад, для земельної ділянки, розташованої на березі мальовничого озера або річки, такий поправочний коефіцієнт дорівнюватиме 2,0, для ділянки в мальовничій місцевості, але без водного джерела – 1,5, для ділянки поблизу виробничого об'єкта, поруч з санітарно-захисною зоною останнього, – 0,8 тощо.

У результаті використання оціночної моделі отримують так звану базову вартість нерухомості, яка оформляється у вигляді спеціальних таблиць. Величина базової вартості становить 75% від величини ринкової вартості даної нерухомості. Ринкова вартість визначається за рівнем цін на рік, що передє року розрахунку вартості нерухомості, яка підлягає оподаткуванню. Це необхідно для того, щоб набрати достатню статистику для розрахунків. Базова вартість залишається незмінною на весь час дії оціночної моделі (5–6 років) і коригується один раз на рік з використанням річних поправочних коефіцієнтів.

Методи визначення вартості в Німеччині удосконалюються протягом багатьох років, законодавчо затверджені три методи оцінки: 1) метод порівняння вартості, 2) метод інвестиційного доходу, 3) метод залишкової вартості заміщення. Федеральний закон про оцінку від 1988 (Wertermittlungsverordnung) з подальшою деталізацією в законодавстві (Vertennitthmgsrichtlinien) є детальним керівництвом для оцінювачів, і вимагає, щоб всі оцінки проводилися шляхом об'єднання вартості землі та будівель. У відповідності до системи Kaufpreissammlung всі угоди реєструються і публікуються у формі об'єднаної вартості, внаслідок чого щорічно складаються Bodenrichtwerte, або карти вартості землі. Органи оцінювачів-експертів (Gutachterausschuss) встановлюють ціну за 1 квадратний метр незабудованої землі для міських районів, в яких продаж ділянок відбувається рідко, і ця ціна встановлюється шляхом вираховування з ціни, яку платять за землю, вартості будівлі.

У Франції діє земельний податок на незабудовану власність. Основним об'єктом оподаткування є сільськогосподарські землі, на частку яких припадає до 85% (58,9 млн. одиниць) оподатковуваних земельним податком площ. На противагу, землі розташовані в межах міста, складають тільки 0,3% від оподатковуваних площ (1,1 млн. одиниць).

Оцінка з метою оподаткування виконується муніципалітетами, у віданні яких перебуває відповідна територія, на основі укрупнених оціночних показників, регулярно формованих спеціальною державною кадастровою службою.

### Висновки

Наведені вище дані показують, що накопичений у світовій практиці досвід оцінки землі в цілях справляння земельних платежів в населених пунктах дуже різноманітний. Різні підходи пов'язані, в основному, з історією розвитку систем оподаткування, традиціями і специфічними особливостями політики землекористування тієї чи іншої країни.

Аналіз зарубіжного досвіду встановлення плати за землю на урбанізованих територіях дозволяє виявити фактори, що визначають розмір плати; вивчити динаміку зростання цін на

землю; встановити питому вагу плати за землю та загальну структуру витрат на міське будівництво; вплив плати за землю на політику і характер землекористування в містах. Виявлення та оцінка факторів, що впливають на ціну землі, має важливе значення для прогнозування її зміни і встановлення більш гнучкої політики оподаткування.

#### Список використаних джерел

1. Теоретические и методические положения управления земельными ресурсами и формирования системы государственного земельного кадастра: Монография / Под ред. А.А. Варламова // Итоги научно-исследовательской работы Государственного университета по землеустройству в 1996–2000 гг. – М.: ГУЗ, 2001. – 300 с.

2. Мерлен П. Город. Количественные методы изучения / П. Мерлен; пер. с фр. О.К. Парчевского; под ред. и с послесл. Ю.В. Медведкова. – М.: Прогресс, 1977. – 263 с.

3. Ромм А.П. Кадастровая оценка городских земель: методические основы и инструментальные средства / А.П. Ромм // Вопросы оценки. – 1997. – М3. – С. 16–20.

4. Marschall Alfred Principle of Economics. London, 1890.

5. Hurd R.M. Principles of city land values, New York, 1903.

6. Ratcliff R.V. Urban land economics New York, Mac Graw Hill, 1949. – 533 p.

7. Wingo Lowdon Jr. Transportalinn and urban land, Washington, Resources for the ftiture, 1962, VIII+. – 132 p.

8. Meier (Richard L.). A communications theory of urban growth. Cambridge (Mass–), M.I.T. Press, 1962. – 184 p.

9. Организация оценки и налогообложения недвижимости. Т. 1 и 2. Под общей ред. Джозефа К. Эккерта. – М.: РОО, Академия оценки, «Стар Интер», 1997. 382 с., 442 с.

10. Управление земельными ресурсами [Текст]: учебно-практ. пособие / под ред. Л.И. Кошкина. – М.: ВШПП, 2004. – 520 с.