УДК 332.74
336.332.36

НОРМАТИВНА ГРОШОВА ОЦІНКА ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ: НА РУБІКОНІ ЗМІН

ПАЛЕХА Ю.М.,
доктор географічних наук
ДП "Український державний науково-дослідний інститут проектування міст "ДІПРОМІСТО" імені Ю.М.Білоконя"
КОЛОСЮК А.А.,
кандидат економічних наук
Південнослов'янський інститут вищого навчального закладу "Київський славістичний університет"

Розглянуто актуальні питання реформування нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. Проаналізовано результати грошової оцінки 99% населених пунктів України. Запропоновано нову формулу нормативної оцінки, яка ґрунтується на дохідному підході.

Постановка проблеми. У 49 році до н.е. Юлій Цезар зі своїми легіонерами, незважаючи на заборону римського сенату, перейшов річку Рубікон зі словами "Жереб кинутий!". З того часу цей вираз став крилатим принагідно до розв'язання складної проблеми, здійснення рішучої дії, проходження точки неповернення. Ситуація з нормативною грошовою оцінкою земель населених пунктів, на нашу думку, повністю відповідає ознакам застосування знаменитого виразу римського імператора.

Протягом більш як 20-річного періоду (беручи за точку відліку не тільки затвердження у березні 1995 року Кабінетом Міністрів України Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, але й застосування з початку 90-х років комплексної економічної оцінки територій населених пунктів) у нашій країні сформувалися певна методологія і технологія виконання робіт із нормативної оцінки земель міських та сільських поселень. За цей час, крім законодавчих актів, що регулюють нормативну оцінку земель (Земельний і Податковий кодекси України, Закони України "Про плату за землю" й "Про оцінку земель") були впроваджені нормативно-методичні документи, зокрема згадана вище Методика (зі змінами і доповненнями), двічі оновлений Порядок, три еталони та Стандарт виконання технічної документації з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів.

Проте найголовнішим результатом стало нагромадження фактичного матеріалу і показників виконаної технічної документації з оцінки земель по більш як 29,4 тис. населених пунктах України (98,95%) (а по деяких із них навіть двічі й тричі). Все це створює необхідні передумови для здійснення ґрунтовного аналізу ефективності проведення робіт з оцінювання земель населених пунктів і виявлення головних недоліків існуючої нормативно-правової бази оцінки зазначених земель.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. За останні роки з'явилося дуже багато наукових публікацій, присвячених проблемам оцінки земель взагалі й нормативної грошової оцінки земель населених пунктів зокрема

© Палеха Ю.М., Колосюк А.А., 2013.

[1—5, 7, 8, 10—12, 14—19]. Ці публікації охоплюють весь спектр оціночної діяльності, висвітлюючи різноманітні проблеми: правові, землевпорядні, економічні, містобудівні, географічні, геоінформаційні, соціологічні тощо. Серед фахівців, які у різний час послідовно і системно розкривали методологічні та методичні аспекти оцінки земель слід виділити Т.Аджієва, Ю.Дехтяренка, О.Драпіковського, Г.Заблоцького, В.Зайця, І.Іванову, О.Канаша, В.Кілочка, А.Колосюка, Т.Криштоп, Є.Куця, Н.Лебідь, М.Лихогруда, А.Лященка, Ю.Манцевича, А.Мартина, В.Мельничука, В.Нудельмана, Ю.Палеху, Б.Семененка, В.Сотникова, М.Ступеня, В.Шалаєва, В.Шипуліна. З питань оцінки земель захищені кандидатські (В.Кілочко, В.Мельничук та ін.) й докторські (Ю.Палеха) дисертації.

Разом із тим науково-аналітичні матеріали щодо результатів нормативного оцінювання населених пунктів у регіональному розрізі й пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази оцінювання, виходячи з сучасних реалій, практично відсутні.

В останні 5—7 років (що, до речі, є законодавчо встановленим періодом оновлення нормативної оцінки земель населених пунктів відповідно до статті 18 Закону України "Про оцінку земель" [9] у суспільстві фахівців, в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, серед науковців, керівників підприємств, бізнесменів, пересічних громадян зросло негативне сприйняття результатів нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. Підсилюється негатив у платників, передусім, через різке зростання розмірів податку та орендної плати за земельні ділянки, які ґрунтуються на матеріалах технічної документації з нормативної оцінки земель. При цьому споживачами результатів оцінки окремої ділянки процедура її встановлення вважається складною, малозрозумілою й утаємниченою, що цілком логічно спонукає їх до думки про корумпованість механізму оцінювання. Можна виділити три головні причини, які спричиняють дискредитацію грошової оцінки земель і заниження з кінця 2000-х років авторитету інституту оцінювання.

1. Застарілість і складність методики оцінки вартості 1 м^2 земельної ділянки, насамперед формули оцінки.

2. Збільшення з 2008 року утричі нижнього порогу орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності.

3. Недостатня кваліфікація виконавців, замовників й органів влади в питаннях оцінки земель, безсистемні напрацювання яких призвели до значних кількісних і якісних відмінностей між оцінкою земель населених пунктів, близьких за демографічними, господарськими та містобудівними параметрами.

Мета статті — розкрити причини необхідності кардинального реформування методології нормативної грошової оцінки земель населених пунктів і на підставі аналізу результатів оцінки різних поселень України, які містяться у вперше офіційно оприлюдненій у 2012 році Держземагентством України базі даних [6] висловити конкретні конструктивні пропозиції щодо внесення змін до методології та методики їх оцінювання.

Виклад основного матеріалу. Важливою умовою реформування нормативної грошової оцінки земель населених пунктів є повноцінне впровадження рентного підходу при встановленні основного показника — середньої (базової) вартості 1 м^2 території окремого населеного пункту. Діючі Методика [13] і Порядок оцінки [20] встановлюють середню вартість земель населених пунктів (Цнм) через показник витрат на освоєння та облаштування територій, розділений на площу забудованої території населеного пункту.

Нині ми маємо звернути увагу суспільства на те, що такий підхід не є рентним за суттю, оскільки приведені до року здійснення оцінки суми

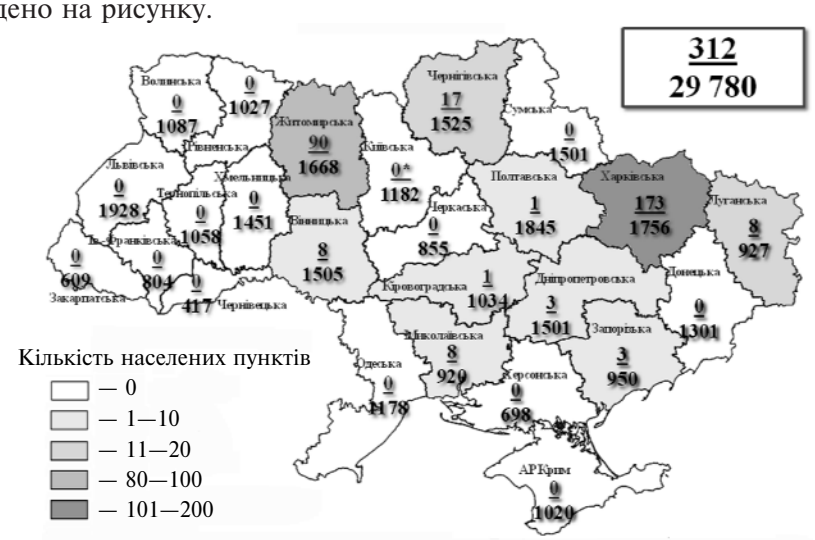
витрат на відновну вартість (без урахування всіх видів зносу) існуючої інженерно-транспортної інфраструктури населеного пункту є лише однією з умов формування ренти у цьому поселенні. Вказана сукупність витрат поки що підмінює абсолютне значення рентного показника в населених пунктах. Помилка, яка була закладена у формулу оцінки ще в 1995 році, й надалі суттєво спотворює розрахунки грошової оцінки земель населених пунктів [9] і робить їх дуже вразливими для критики у суспільстві від досвідчених науковців, фахівців до пересічних громадян, про що свідчать результати відповідних різноманітних судових рішень.

Єдиним логічним кроком в економічно обґрунтованому визначенні нормативного рентного доходу, який створюється на територіях поселень, на нашу думку, є принциповий перехід від затратного підходу (показника витрат на освоєння та облаштування території, що ґрунтується на відновній вартості основних фондів) до дохідного підходу.

У зв'язку із зазначеним варто наголосити, що методика оцінки земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів передбачає застосування саме дохідного підходу, як це відображено у самій методиці та проекті відповідного порядку оцінки вказаної категорії земель.

Саме ***показник нормативного рентного доходу*** з розрахунку на 1 м^2 має бути введений як головний, який визначає середню (базову) вартість території населеного пункту. Окремо підкреслюємо потребу в розрахунку такого показника, систематизованого для певних груп населених пунктів, близьких за демографічними, господарськими та містобудівними параметрами, що дасть змогу сформувати єдиний логічний оцінний рельєф України. Тим більше, що Держземагентством України оприлюднено нагромаджений фактичний матеріал майже по 99% поселень України у згадуваній вище базі даних [6].

Інформацію, оприлюднену на офіційному сайті Держземагентства України про стан проведення зазначеної оцінки станом на 01.04.2013 року, наведено на рисунку.



Показники по Київській області наведено без урахування м. Чорнобиля та Прип'яті, що входять до зони безумовного відселення

Рис. Інформація про проведення нормативної грошової оцінки земель насалених пунктів відповідно до вимог статті 13 Закону України "Про оцінку земель" (первинної) **станом на 01.04.2013 року**

Лише впровадження показника рентного доходу на одиницю території з одночасним економічним обґрунтуванням величини норми прибутку та норми капіталізації (які вже 18 років залишаються незмінними) повернуть грошовій оцінці її економічну сутність і допоможуть розв'язати проблему визначення середньої (базової) вартості земель населених пунктів. Найголовнішим при цьому є можливість зупинити нестримне зростання індексу вартості основних фондів, який прив'язаний до ринкової вартості будівельно-монтажних робіт інженерно-транспортної інфраструктури.

У 2012 році ДП "Український державний науково-дослідний інститут проектування міст "Діпромісто" імені Ю.М.Білоконя" на замовлення Держземагенства України була проведена науково-дослідна робота щодо обґрунтування нової методики та порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. У рамках зазначеної роботи проаналізовано розподіл показника витрат на освоєння та облаштування території (В) різних груп населених пунктів за матеріалами розробленої технічної документації з їхньої оцінки.

Наведемо ситуацію по окремих групах населених пунктів.

До групи населених пунктів ***із чисельністю понад 2000 тис. осіб*** належить місто Київ. Показник В для Києва становить 64,30 грн/м^2.

До ***групи населених пунктів від 1000 до 2000 тис. осіб*** віднесено міста Одеса та Харків. Усереднений показник В сягає 51,77 грн/м^2.

У ***групі населених пунктів від 500 до 1000 тис. осіб***** усереднений показник В становить 65,27 грн/м^2, що вище за відповідні показники для міст-мільйонерів. Це сталося завдяки надвисокому показнику витрат у Львові (114,75 грн/м^2) і дуже високому показнику в Донецьку (79,12 грн/м^2). Без урахування Львова й Донецька середній показник В сягає 49,44 грн/м^2.

У ***групі населених пунктів від 250 до 500 тис. осіб*** усереднений показник В становить 44,27 грн/м^2. В цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для Сімферополя (69,82 грн/м^2) і Чернівців (61,44 грн/м^2). У той же час значно нижчі показники мають Житомир, Черкаси, Горлівка та Макіївка.

У ***групі населених пунктів від 100 до 250 тис. осіб*** усереднений показник В сягає 38,87 грн/м^2. В цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для Івано-Франківська (75,64 грн/м^2) і Тернополя (68,79 грн/м^2). Низькими показниками відзначаються землі міст Керч, Краматорськ, Бердянськ та Біла Церква.

У ***групі населених пунктів від 50 до 100 тис. осіб*** усереднений показник В становить 33,83 грн/м^2. В цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для Дрогобича (87,52 грн/м^2). Низькі показники мають землі міст Торез, Харцизьк і Красноармійськ.

У ***групі населених пунктів від 20 до 50 тис. осіб*** усереднений показник В сягає 32,45 грн/м^2. В цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для земель міст Алушта, Могилів-Подільський, Котовськ, Южне, Балаклія та Нова Каховка. Низькими показниками відзначаються землі міст Селидове, Берегове й Тростянець.

У ***групі населених пунктів від 10 до 20 тис. осіб*** усереднений показник В становить 21,19 грн/м^2. В цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для міст Судак, Рені, Татарбунари і Пирятин. Низькі показники має значна кількість населених пунктів, у яких нормативна оцінка здійснювалася дуже давно (понад сім років тому). Станом на кінець 2012 року не проведено оцінки земель у містах Іллінці, Калинівка й

* До цієї групи ми включаємо також місто державного значення Севастополь.

Немирів Вінницької області, Зеленодольську і Підгородному Дніпропетровської, Золотому, Лутугиному та Сватовому Луганської, Барвінковому Харківської області.

У ***групі населених пунктів від 5 до 10 тис. осіб*** усереднений показник В становить 18,31 грн/м^2. В цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для міст Алупка, Старий Крим, Моршин і Пустомити. Станом на кінець 2012 року не виконано первинної оцінки у містах Липовець Вінницької області, Перечин Закарпатської, Новий Калинів Львівської області.

У ***групі населених пунктів від 1 до 5 тис. осіб*** усереднений показник В сягає 13,88 грн/м^2). В цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для міст Устилуг та Вижниця.

У ***групі населених пунктів від 0,5 до 1 тис. осіб*** усереднений показник В становить 11,4 грн/м^2. В цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для кримських поселень.

У ***групі населених пунктів від 0,2 до 0,5 тис. осіб*** усереднений показник В сягає 11,33 грн/м^2. В цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В також характерний для кримських поселень.

У ***групі населених пунктів менше 0,2 тис. осіб*** усереднений показник В становить 7,92 грн/м^2.

У таблиці наведено усереднені показники витрат на освоєння та облаштування територій по групах населених пунктів за чисельністю населення.

Усереднені показники витрат на освоєння та облаштування територій, грн на 1 м^2, населених пунктів України

Групи населених пунктів з чисельністю населення (тис. осіб)	Міські населені пункти (міста та смт)	Сільські населені пункти	Середньозважене по всіх поселеннях
Менше 0,2	17,49	7,92	7,92
Від 0,2 до 0,5		11,01	11,33
Від 0,5 до 1	12,83	10,77	11,40
Від 1 до 5	17,39	11,99	13,88
Від 5 до 10	21,51	14,46	18,34
Від 10 до 20	25,15	11,96	21,19
Від 20 до 50	32,45	—	32,45
Від 50 до 100	33,83	—	33,83
Від 100 до 250	38,87	—	38,87
Від 250 до 500	44,27	—	44,27
Від 500 до 1000 та м. Севастополь	65,27*	—	65,27*
Від 1000 до 2000	51,77	—	51,77
Понад 2000	64,30	—	64,30

* Через надвисокий показник у м. Львові.

Очевидно, що середня вартість території зростає у мірі збільшення чисельності населення поселення. Але при цьому виявлено значні відмінності як усередині окремих груп (про що згадувалося раніше), так і в регіональному розрізі [9].

Подальше застосування формули розрахунку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів потребує, передусім, установлення показника нормативного рентного доходу, який замінить показник витрат на освоєння та облаштування територій населених пунктів. Відповідні обґрунтування були здійснені в рамках науково-дослідної роботи, згаданої раніше.

Диференціацію показника нормативного рентного доходу за групами населених пунктів проведено на основі аналізу даних про поточні ціни продажів земельних ділянок населених пунктів, одержаних Держземагенством України від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування протягом останніх п'яти років.

На підставі аналізу стану розвитку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів і встановлення закономірностей територіальної диференціації окремих показників, що зумовлюють формування рентного доходу пропонується така формула розрахунку нормативної грошової оцінки:

$$Цн = \frac{Рд}{Ск} \times Кф \times Км \times Кі ,$$

де Цн — нормативна грошова оцінка 1 м^2 земельної ділянки, грн;
Рд — показник нормативного рентного доходу з розрахунку на 1 м^2, грн;
Ск — ставка капіталізації;
Кф — коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки;
Км — коефіцієнт, що характеризує місцеположення земельної ділянки;
Кі — коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки земель.

Показник рентного доходу повинен встановлюватися для груп населених пунктів, різних за чисельністю населення, й підлягає коригуванню кожні п'ять років. Останнє здійснює центральний уповноважений орган із земельних ресурсів на основі аналізу даних щодо продажу земельних ділянок і права оренди на них для населених пунктів із різною чисельністю населення, а також інших показників, які відтворюють зміни стану ринку земель населених пунктів.

Ставка капіталізації (Ск) має встановлюватися центральним уповноваженим органом із земельних ресурсів один раз на п'ять років. Для розрахунку величини ставки капіталізації пропонується така формула:

$$Ск = \frac{(Ср + Сд + Со)}{3} ,$$

де Ср — середньорічне значення ставки рефінансування Національного банку України;
Сд — середньорічне значення рівня дохідності за валютними депозитами українських банків першої групи;
Со — середньорічне значення рівня дохідності за облігаціями зовнішніх державних позик України.

Значення показників приймається за даними звітності за рік, який передував року встановлення ставки капіталізації.

Висновки. Зволікання із внесенням змін у діючі Методику та Порядок нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, на думку авторів цієї публікації, можуть у найближчий час призвести до суттєвих економічних та соціальних проблем, що позначиться як на сприйнятті населенням земельної політики держави, так і до значного скорочення бюджетних надходжень від плати за використання земель.

Тільки впровадження дохідного підходу при встановленні основного показника — нормативного рентного доходу з розрахунку на 1 м^2 — та нових підходів при визначенні Цнм, результати яких обґрунтовано в процесі здійснення науково-дослідних робіт, передусім у пропозиціях, висловлених ДП "Український науково-дослідний інститут проектування міст "Діпромісто" імені Ю.М.Білоконя" й переданих до Держземагентства України, може змінити негативну ситуацію.

Необхідно також з урахуванням нагромадженого досвіду "перейти Рубікон" у сфері проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів і прагматично рухатися далі.

Список літератури

1. *Берднiков Євген.* Стан проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів / Євген Берднiков // Землевпоряд. вісн. — 2012. — № 7. — с. 2—5.

2. *Берднiков Євген.* Стан проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів та завдання на 2013 рік / Євген Берднiков // Землевпоряд. вісн. — 2013. — № 2. — С. 6—8.

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

4. *Дехтяренко Ю.Ф.* Грошова оцінка та оподаткування: сучасний погляд на проблему / Ю.Ф.Дехтяренко, Ю.М.Манцевич, Ю.М.Палеха // Землеустрій і кадастр. — 2011. — № 1. — С. 36—40.

5. *Дехтяренко Ю.Ф.* 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.

6. Довідник з оцінки земель населених пунктів / Електронний ресурс: http://www.dazru.gov.ua/terra/document/141130/05_10_2012.xls.

7. *Драпіковський О.І.* Особливості ціноутворення на первинному ринку міських земель / О.І.Драпіковський, І.Б.Іванова // Власність в Україні. — 2001. — № 1(2). — С. 61—83.

8. *Драпіковський О.І.* Оцінка земельних ділянок / О.І.Драпіковський, І.Б.Іванова. — К. : ПРІНТ-ЕКСПРЕС, 2004. — 296 с.

9. Закон України "Про оцінку земель" : прийнятий 11 грудня 2003 року № 1378-IV // Офіц. вісн. України. — 2004. — № 1 — Ст. 1.

10. *Колосюк Анатолій.* Аналіз даних довідника нормативної грошової оцінки земель населених пунктів / Анатолій Колосюк, Тетяна Якубенко // Землевпоряд. вісн. — 2013. — № 3. — С. 11—16.

11. *Колосюк Анатолій.* Економічний ефект від періодичного проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів / Анатолій Колосюк // Землевпоряд. вісн. — 2012. — № 5. — С. 14—19.

12. *Мартин Андрій.* Нормативна грошова оцінка земель несільськогосподарського призначення: нові методичні підходи запроваджуються у 2013 році / Андрій Мартин // Землевпоряд. вісн. — 2012. — № 10. — С. 20—24.

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

14. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні / [Ю.Ф.Дехтяренко, М.Г.Лихогруд, Ю.М.Манцевич, Ю.М.Палеха]. — К .: Профі, 2007. — 624 с.

15. Оподаткування нерухомості: сучасний стан, зарубіжний досвід та перспективи / [І.В.Антипенко, Ю.Ф.Дехтяренко, Ю.М.Манцевич, Ю.М.Палеха] // Економіка та держава. — 2011. — № 5. — С. 4—6.

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

17. *Палеха Юрій*. Проблемні питання співвідношення результатів нормативної грошової оцінки територій населених пунктів різних категорій Юрій Палеха // Землевпоряд. вісн. — 2012. — № 6. — С. 2—7.

18. *Палеха Ю.М.* Розвиток грошової оцінки земель в Україні на сучасному етапі / Ю.М.Палеха // Землеустрій і кадастр. — 2011. — № 1. — С. 28—31.

19. *Палеха Ю.М.* Теорія і практика визначення вартості територій і оцінки земель населених пунктів України : дис. ... доктора геогр. наук : 11.00.02 / Палеха Юрій Миколайович. — К., 2009. — 426 с.

20. Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів / Держкомзем України, Мінагрополітики України, Мінбудархітектури України, УААН. — Офіц. вісн. України. — 2006. — № 15. — Ст. 1133.

Рассмотрены актуальные вопросы реформирования нормативной денежной оценки земель населенных пунктов. Проанализированы результаты денежной оценки 99% населенных пунктов Украины. Предложена новая формула нормативной оценки, основанная на доходном подходе.

Deals with current issues of reforming the regulatory monetary value of urban lands. The analysis of monetary value results of 99% of settlements of Ukraine is hold. A new formula for normative assessment, based on the income approach, is proposed.