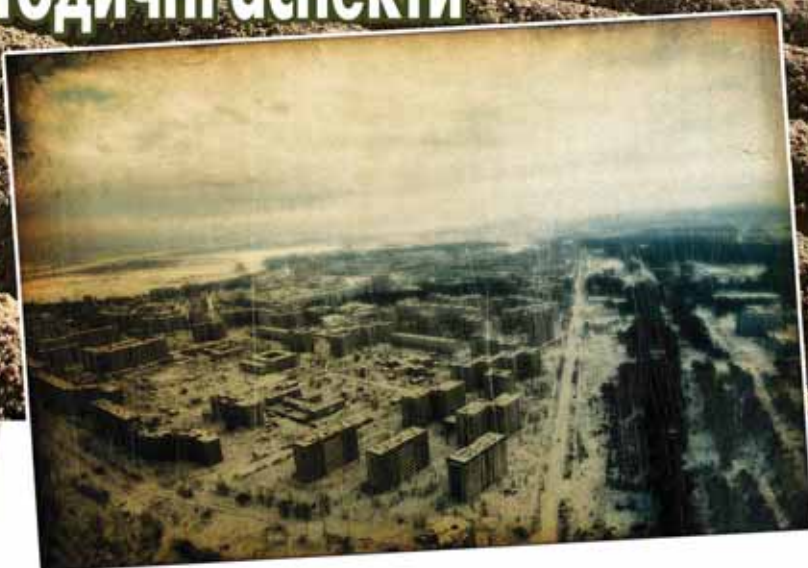




# ОЦІНКА ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ: історичні та методичні аспекти



**З**емлеоціночні роботи в Україні мають давню історію. За часів Російської імперії, до складу якої входила Україна, такі роботи проводилися з метою оподаткування. Початок цих робіт відноситься до писцевих описів земель, ще за часів царювання Івана Грозного. Зі скасуванням кріпосного права з розвитком капіталізму почалися масові переділи земель, купівля-продаж, оренда, внаслідок чого виникла необхідність оцінки земель, яка б відповідала вимогам того часу.

Російським вченим-грунтознавцем В.В. Докучаєвим були зроблені генетична класифікація ґрунтів і методика оцінки земель, науковий напрям якої включає природно-історичний і статистико-економічний методи. Суть першого полягала в класифікації ґрунтів та їх оцінці за природними власти-

востями, з проведенням масових обстежень і лабораторних аналізів.

Було виділено типи ґрунтів і складена шкала бонітування Нижегородської губернії. В.В. Докучаєв оцінював ґрунти не тільки як природне тіло, але й як засіб виробництва, для чого він і запропонував другий метод — статистико-економічний, за яким на всіх оцінюваних ґрунтах визначався чистий дохід від використання земель. Бонітування ґрунтів з їх економічною оцінкою дозволяло визначати дохідність земель.

У Галичині велись австро-угорський, польський і чеський кадастри, але докучаєвський метод, незважаючи на певні недоліки, точніше враховував якість ґрунтів.

За радянської влади земельно-кадастрові роботи зводилися лише до реєстрації землекористувань та обліку закріплених за ними земель. Оскільки була відсутня приватна власність на землю громадян, яким наділи (присадибні ділянки) надавалися лише у вторинне користування (залежно від їх участі в господарській діяльності колгоспів і радгоспів), оцінка землекористувань не мала юридичного та правового значення.

Планування сільськогосподарського виробництва велося за гектарним принципом, тому більше практичне значення і застосування мали дані обліку кількості земель за видами угідь. Однак уже на початку 50-х років керівники



господарств, землі яких були розміщені на гірших землях, не могли виконувати щораз вищі планові показники. Тож перед земельним кадастром постало завдання доповнити дані обліку кількості земель відомостями про їх якість.

У 1960-1961 роках в Україні були проведені ґрунтові, агрохімічні, меліоративні і геоботанічні обстеження, в результаті яких дано характеристику сільськогосподарських угідь за генетичним типом ґрунту, забезпеченістю поживними речовинами, кислотністю, еродованістю, засоленістю, солонцюватістю та іншими природними чинниками, які впливають на родючість. Для виконання цих робіт були залучені ґрунтознавці, землевпорядники, агролісомеліоратори землевпорядних експедицій Міністерства сільського господарства, фахівці спеціалізованих експедицій науково-дослідних і навчальних закладів. Вагомий внесок у цю справу зробили вчені Українського науково-дослідного інституту агрохімії і ґрунтознавства ім. О. Н. Соколовського, фахівці інституту «Укрземпроект» (нині ДП «Головний науково-дослідний і проектний інститут землеустрою»), якими були складені ґрунтові нариси всіх областей та ґрунтова карта України. За короткий час вони отримали необхідну інформацію про природний стан сільськогосподарських угідь.

Водночас виникла необхідність визначення порівняльної цінності ґрунтів за одержаними природними властивостями (природною родючістю), а також їх оцінки за економічною родючістю.

З 1962 року в Україні розпочалися дослідні роботи з так званого пробного земельного кадастру, яким були поглиблені методичні підходи оцінки та визначені основні умови проведення землеоціночних робіт.

Питання оцінки земель висвітлювалися в наукових працях відомих вчених С. Д. Черемушкіна, академіка АНУРСР П. Н. Перши-

на, Г. С. Николенка та інших. Ними систематизовано викладення питань методології економічної оцінки земель та узагальнено досвід з проведення землеоціночних робіт. Характерним для цих робіт було визнання більшістю авторів того, що оцінка земель виражає сутність диференціальної земельної ренти.

Але були протиріччя думок і висновків. З одного боку, оцінка земель без відповідного обліку інтенсивності землеробства, а з іншого — становлення оцінки земель як системи показників, які відображають різницю у продуктивності землеробської праці на різних за якістю землях.

Тому в перших дослідженнях з даної тематики і було поставлено завдання використати попередній досвід землеоціночних робіт та розробити методику їх проведення, яка б відповідала вимогам часу.

Групою вчених сектору земельного кадастру Українського науково-дослідного інституту економіки і організації сільського господарства ім. О. Г. Шліхтера під керівництвом кандидата економічних наук Б. З. Харченка були проведені дослідні роботи на тему: «**Методика обґрунтування і практичного застосування оцінки земель**» (1966-1967 рр.).

Основними методичними положеннями наукових досліджень стали:

- визначення вихідних показників оцінки земель;
- розробка шкал оцінки земель;
- застосування оцінки земель для аналізу сільськогосподарського виробництва (визначення величини диференціальної ренти та використання її при аналізі господарської діяльності і плануванні обсягів державних закупівель сільськогосподарських продуктів);
- кадастрові (розрахункові) ціни на продукцію рослинництва;
- використання оцінки земель при внутрігосподарському плануванні.

Важлива умова об'єктивності оцінки земель як засобу сільськогосподарського виробництва — це вибір критерію оцінки та вартісних показників. За методичними підходами оцінка земель визначалася декількома показниками — чистим доходом, валовим продуктом, урожайністю основних сільськогосподарських культур та окупністю витрат (відношення валової продукції до витрат).

У 1968-1970 роках у цьому ж інституті проведені науково-дослідні роботи з питань оцінки на тему: «**Економічні основи земельного кадастру УРСР**». Основними науковими дослідженнями стали:

- обґрунтування шкал економічної оцінки земель по Черкаській, Київській і Львівській областях;
- застосування багатомірного статистичного аналізу в оцінці земель для одержання вихідних оціночних показників;
- застосування оціночних показників у практичній роботі з планування й організації сільськогосподарського виробництва;
- методика оцінки багаторічних насаджень;
- методика оцінки земель з меліоративною мережею (особливості методики оцінки зрошуваних і осушених земель);
- методика оцінки природних кормових угідь;
- математичне забезпечення розробки алгоритмів і програм на ЕОМ «Мінськ-22» для визначення вихідних показників економічної оцінки земель.

Метою і завданням цих досліджень були: розробка таких математичних методів обробки вихідної інформації та визначення показників економічної оцінки земель, які б забезпечили прискорення землеоціночних робіт, одержання найбільш об'єктивних значень у відмінностях природної родючості ґрунтів в умовах послідовної інтенсифікації землеробства. Методи досліджень одразу апробувалися на практиці.



**З**а цей період була завершена розробка **Методики економічної оцінки земель**, затвердженої у березні 1974 року Колегією Міністерства сільського господарства УРСР і Президією Південного відділення ВАСГНІЛ.

За підготовку Методики відповідали академік ВАСГНІЛ, директор УНДІЕОСГ ім. О.Г. Шліхтера І.І. Лукинов та заступник Міністра сільського господарства УРСР І.М. Кравченко.

Цією методикою було передбачено, що земля, як головний засіб сільськогосподарського виробництва, оцінюється за трьома показниками: окупністю витрат; валовим продуктом; диференціальним доходом, який є інтегральним показником економічної оцінки землі.

Ці три показники були об'єднані в єдину по республіці систему показників з урахуванням відмінностей у рівнях інтенсивності землеробства.

Економічна оцінка орних земель була розроблена у двох аспектах:

- загальна оцінка (всього продукту землеробства);
- оцінка за ефективністю вирощування зернових культур.

Для обчислення валового продукту землеробства при загальній економічній оцінці земель були розроблені республіканські розрахункові (кадастрові) ціни на всі види продукції землеробства. В основу цих розрахункових цін покладено дані собівартості продукції землеробства на гірших землях за останні 5 років.

За цією Методикою оцінка земель проводилася за принципом «від загального до часткового»: спочатку визначалися вихідні оціночні показники по республіці в цілому і по областях, потім по кадастрових (оціночних) районах, по ґрунтах і групах ґрунтів у межах кадастрових районів (шкали оцінки земель), далі по адміністративних районах і господарствах.

Порівняльна оцінка земель виражалася в абсолютних величинах, кадастрових гектарах і балах.

Для використання даних загальної економічної оцінки земель у планово-економічних розрахунках була розроблена система взаємопов'язаних відносних і абсолютних показників, яка передбачала розділення валового продукту землеробства на такі складові частини:

- основний продукт, рівний виробничим витратам плюс мінімальний чистий дохід у розмірах, необхідних для розширеного відтворення на відносно гірших землях;
- додатковий продукт I, розрахований на основі окупності витрат, прийнятих при єдиному середньореспубліканському рівні інтенсивності землеробства;
- додатковий продукт II, визначений при тій же оцінці по окупності витрат, але як різниця між фактичними витратами і їх середньореспубліканським рівнем.

У сумі ці два додаткових продукти склали диференціальний дохід, тобто додатковий чистий дохід при даних витратах понад мінімально необхідного; останній визначався у розмірі 60% від витрат при обчисленні продукції в кадастрових цінах, або 10-12 % від витрат при обчисленні продукту у діючих закупівельних цінах.

Відповідно до затвердженої методики були розроблені інструкція, інструментарій і алгоритми для розробки програм обробки багаторічних статистичних даних та обчислення на їх основі вихідних показників оцінки земель.

В інструктивних матеріалах така система розрахунків для визначення вихідних показників оцінки землі — вихід продукції з одиниці площі і витрати на її виробництво — на основі масових статистичних даних за п'ять і більше років.

Показники оцінки землі по ґрунтах і групах ґрунтів визначалися за допомогою лінійного рівняння множинної регресії на основі даних всієї сукупності господарств

кадастрового району, а також на основі малих вибірок.

**У** 1974-1975 роках було виконано завдання Уряду республіки з оцінки орних земель всіх колгоспів, радгоспів і інших державних господарств.

Економічна оцінка ріллі проведена на основі п'ятирічних статистичних даних 11 тис. господарств, згрупованих у 189 кадастрових (землеоціночних) районах. По кожному господарству розроблена система оціночних показників, причому такі показники як оцінка по валовому продукту і сумарному диференціальному доходу — визначені з урахуванням досягнутого кожним господарством рівня інтенсивності землеробства.

У липні 1975 року результати землеоціночних робіт були розглянуті і схвалені Колегією Міністерства сільського господарства Української РСР і Президією Південного відділення ВАСГНІЛ.

Тим самим доведено, що землеоціночні роботи у масштабах республіки можна провести в короткі строки за порівняно невеликих витрат. Це стало можливим завдяки прийнятій новій технології землеоціночних робіт та використання електронно-обчислювальної техніки. На цих роботах протягом півтора року були зайняті 75 спеціалістів і наукових співробітників інституту «Укрземпроект» і сектора земельного кадастру УНДІЕОСГ ім. А.Г. Шліхтера, в той час, як при виконанні такого ж обсягу землеоціночних робіт традиційними методами потрібно було б 700-800 спеціалістів протягом 3-4 років.

**У** 1976-1977 роках була розроблена технологія оцінки меліорованих земель, одночасно проведена експериментальна оцінка зрошуваних земель всіх 100 радгоспів Кримської, Херсонської і Дніпропетровської областей, а також оцінка осушених земель 40 радгоспів Київської області.



У результаті робіт з економічної оцінки орних земель отримано єдину систему показників, за якою визначалися відмінності в якості земель із урахуванням досягнутого рівня інтенсивності землеробства. На основі цієї системи можна було отримувати достовірні дані про можливість сільськогосподарського виробництва на різних землях з урахуванням витрат на одиницю площі.

Згідно з постановою Ради Міністрів СРСР від 10 червня 1977 р. № 501 «Про порядок ведення державного земельного кадастру» і відповідною постановою Ради Міністрів Української РСР у 1980 році завершена економічна оцінка землі по всіх господарствах Української РСР у двох аспектах:

- загальна оцінка ріллі, багаторічних насаджень, сінокосів, пасовищ і сільськогосподарських угідь в цілому;
- оцінка орних земель за ефективністю вирощування основних сільськогосподарських культур (зернових без кукурудзи, кукурудзи на зерно, цукрових буряків, соняшнику, картоплі і льону-довгунцю).

З питань застосування оцінки земель на практиці — загальносоюзна методика містила тільки загальні принципи — потрібні були наукові розробки з використання великого і цінного матеріалу, отриманого в результаті проведених землеоціночних робіт.

У зв'язку з цим до тематичного плану УНДІЕОСГ ім. А.Г. Шліхтера на одинадцяті п'ятиріччю (1981-1985) була включена тематика: «Розробити пропозиції по удосконаленню методів застосування даних економічної оцінки земель в планово-економічних розрахунках і проведення землеоціночних робіт», яка виконувалася науковцями інституту під керівництвом завідувача сектору земельного кадастру, кандидата економічних наук М. М. Федорова.

Основою для розробки цієї теми були Програми МСГ СРСР — О.СГ.26 і О. СГ. — 132, Комплексна програма «Родючість» АН УРСР і Програма ВАСГНІЛ з прискорення розвитку НТП в сільському господарстві.

Мета такого дослідження — розробка пропозицій з удосконалення методів застосування даних оцінки земель у планово-економічних розрахунках (при аналізі, плануванні, розміщенні і спеціалізації сільськогосподарського виробництва, а також вирівнювання економічних умов господарювання колгоспів і радгоспів з врахуванням нових показників, отриманих у результаті землеоціночних робіт, виконаних за загальносоюзною методикою).

Науково-дослідні роботи виконувалися у координації з Державним науково-дослідним інститутом земельних ресурсів (ДІЗР, м. Москва), із Всесоюзним науково-дослідним інститутом планування і нормативів сільського господарства (ВНДПіНСГ, м. Ростов-на-Дону), з Кушовим інформаційно обчислювальним центром Південного відділення ВАСГНІЛ (розроблені технічні і робочі проекти для ЕОМ «ЕС-1022» і ЕОМ «ЕС-1035»); інститутом «Укрземпроект».

Усього було розроблено і впроваджено у виробництво 12 методичних рекомендацій, вказівок і положень з методики економічної оцінки земель та її застосування у сільськогосподарській практиці.

За результатами досліджень низка наукових розробок впроваджені у сільськогосподарське виробництво. Рекомендації по застосуванню показників економічної оцінки земель у плануванні і аналізі сільськогосподарського виробництва щорічно включалися в республіканський план впровадження науково-технічних досягнень у виробництво. Мінсільгосп УРСР підтверджував (на той період часу) економічний ефект від їх впровадження.

З урахуванням досвіду землеоціночних робіт в Українській РСР і союзних республіках науковцями УНДІЕОСГ ім. А.Г. Шліхтера разом зі спеціалістами інституту «Укрземпроект» та іншими науково-дослідними інститутами розроблені «Методичні вказівки по проведенню економічної оцінки земель (в умовах Української РСР)», за якими здійснена оцінка землі у всіх сільськогосподарських підприємствах України.

Новизною розроблених «Вказівок...» було те, що вперше в практиці землеоціночних робіт передбачено широке використання матеріалів бонітування ґрунтів при визначенні показників оцінки; введено пряме обчислення показників економічної оцінки землі по продуктивності безпосередньо на агропромислових групах ґрунтів, а не розрахунковим шляхом через окупність витрат, як це проводилось у попередніх тиражах оцінки; передбачено визначення показника оцінки по окупності витрат, виходячи з вартості валової продукції (урожайності) і виробничих витрат, визначених на кожній агрогрупі.

За результатами досліджень підготовлено методичні документи, які впроваджувалися у сільськогосподарському виробництві. Це «Методичні вказівки по проведенню економічної оцінки земель (в умовах Української РСР)» (К., 1988), «Тимчасові вказівки по внутрігосподарській оцінці земель Української РСР» (К., 1988), «Вказівки для збору вихідної економіко-статистичної інформації для оцінки земель в господарствах Української РСР» (К., 1987), «Методичні рекомендації з економічної оцінки земель під кормовими культурами та її впровадженні» (К., 1986), «Методика розрахунку контрольних цифр по закупках сільськогосподарської продукції» (М., 1986).

Згідно з методикою, за якою проведено землеоціночні роботи, показник економічної оцінки земель

за диференціальним доходом виражає загальну величину ефективності використання земель з одночасним урахуванням їх якості і рівня інтенсивності землеробства.

Саме цей показник є співставним на всіх землях, незалежно від умов виробництва. Він є інтегральним показником оцінки з точки зору господарського використання земель, а тому може бути найбільш прийнятним для обчислення диференціального рентного доходу.

Показник економічної оцінки земель за диференціальним доходом забезпечує об'єктивність визначення розмірів рентного доходу, що підтверджує правомірність використання його при удосконаленні економічного механізму господарювання на землях різної якості та регулюванні земельних відносин.

Крім основного показника економічної оцінки земель, яким є диференціальний доход, розроблено й інші важливі її показники, а саме: продуктивність угідь (урожайність сільськогосподарських культур або вартість валової продукції рослинництва в кадастрових цінах, у карбованцях на гектар); окупність витрат (відношення продукції в натуральних та вартісних показниках до виробничих витрат, у центнерах на 100 карбованців витрат і вартість продукції у карбованцях на величину витрат у карбованцях, тобто безрозмірний показник (коефіцієнт)).

Землеоціночні показники були визначені для ріллі в цілому (в т.ч. осушення, зрошення, богар), земель під багаторічними насадженнями, сіножатями та пасовищами.

Оцінку ріллі за ефективністю виробництва сільськогосподарських культур проведено по зернових (без кукурудзи та рису), кукурудзі на зерно, соняшнику, цукровому буряку, картоплі, льону-довгунцю та кормових культурах.

Визначення показників оцінки за групами ґрунтів та складання

оціночних шкал на орні землі здійснювалося в розрізі 224-х кадастрових (землеоціночних) районів, які включають повністю адміністративні райони області, або ділять територію останніх на окремі частини.

Кадастрове районування території України проводилося з метою створення масивів інформації в умовах однорідності ґрунтового покриву по агрогрупах ґрунтів, єдиної по господарствах спеціалізації та інтенсивності землеробства, а також з метою локалізації (в цих же межах) впливу кліматичних факторів на показники господарювання.

Показники оцінки земель розроблені на основі даних обліку земель станом на 1.11.87 р., матеріалів ґрунтових обстежень (експлікацій агровиробничих груп ґрунтів), бонітування ґрунтів та даних річних звітів колгоспів і радгоспів республіки про підсумки виробничої діяльності в землеробстві за 1980-1986 рр., зокрема: дані про урожайність сільськогосподарських культур, багаторічних насаджень, продуктивності природних кормових угідь та виробничі втрати.

**С**итуація змінилася з 1992 року, коли Земельним кодексом України запроваджена приватна власність на землю. Відповідно до Положення про ведення державного земельного кадастру (постанова КМУ від 12.01.1993 р. №15, яка втратила чинність у 2012 р.) в Україні через кожні п'ять років мало здійснюватися поновлення даних економічної оцінки земель. Проте відсутність державних коштів не дало можливості дотримуватися цього Положення. До того ж, розбалансованість економіки нашої держави зумовила порушення фінансової системи бухгалтерського обліку, що, по суті, спотворило показники виробничих витрат у землеробстві, які мають використовуватися при економічній оцінці земель.

Разом з тим, практика використання відносних показників економічної оцінки земель хоч і свідчить про їх стійкість у часі, проте не повною мірою задовольняє її вимоги. Тому удосконалення методики економічної оцінки земель найбільш доцільно вести у напрямі їх грошової оцінки.

Цим була визначена тема досліджень «**Удосконалення методики економічної оцінки земель та встановлення її в практиці**» (1991-1995 рр.), методологія і методичні підходи якої розроблені кандидатом М.М. Федоровим, член-кореспондентом УААН, доктором економічних наук В.Я. Месель-Веселяком, кандидатом економічних наук І.І. Розумним (Інститут землеустрою УААН).

Потреба в грошовій оцінці земель викликана входженням економіки нашої держави в ринкові відносини. Грошова оцінка земель необхідна для забезпечення економічного регулювання земельних відносин при передачі землі у власність, спадкуванні, даруванні та обміні земельної ділянки, визначення розміру земельного податку, державного мита при міні, орендній платі за земельні ділянки, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, розроблення показників та механізмів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, проведенні аукціонів з продажу права оренди земельних ділянок і паїв, одержанні банківського кредиту під їх заставу.

В умовах переходу до ринкової економіки така оцінка земель найбільш прийнятна, оскільки вона може бути використана безпосередньо в економічних розрахунках. Крім того, за відсутності ринку землі, а, отже, і справжньої (реальної) ціни, грошова оцінка може використовуватися як початкова (стартова) ціна.

**Ніна СОЛОВ'ЯНЕНКО**

Київ

*Далі буде*