Об'єктивна необхідність оцінки земель в Україні: теоретичні та методичні аспекти

Ніна СОЛОВ'ЯНЕНКО,
Національний науковий центр
«Інститут аграрної економіки»

Оцінка земель існує з того часу, коли землі почали використовувати як засіб виробництва, а конкретні цілі та завдання її проведення визначаються, передусім, типом соціального устрою держави.

В усі часи оцінка нерозривно пов'язана з веденням земельного кадастру, який зародився ще на початку рабовласницького устрою. Відтоді виникла потреба в кількісній та якісній оцінці землі з метою оподаткування землевласників. Російські князі для обліку податей проводили реєстрацію майна своїх підлеглих, у тому числі орних земель, кормових угідь, лісів. Такі реєстраційні роботи отримали назву «писцові описи». Вони були першими землеоціннними працями, які мали на той час високий науковий рівень.

З розвитком капіталістичних відносин форми обліку земель змінювалися та удосконалювалися. Реєстр землеволодінь отримав назву «кадастр», який потрібен був державі та фінансовим установам з фіскальною та комерційною метою. В таких реєстрах встановлювався законний власник землі, описувалося місцеположення його земель, їх конфігурація, площа, якість окремих земельних угідь, дохідність господарства від землі різної якості, визначалася ціна землі.

З 70-х років XIX століття оціночно-кадастрові роботи проводилися земствами. Такі роботи отримали назву «Земського кадастру земель», який був більш досконалим, ніж попередні кадастри. Для нього характерні повнота природних описів земельних угідь, окремих господарств, різні за своєю методикою і змістом дослідження. Земства також організовували ґрунтові обстеження, що дозволяло одержати об'єктивну і обґрунтовану оцінку земельних угідь. Початок таких робіт належить Рязанському гу-

бернському земству, де первинним оціночним критерієм виступали ґрунти. Вони розподілялися за рівнем продуктивності, яка визначалася урожайністю зернових культур. За ознакою переважання ґрунтів виділялися райони, наприклад, чорноземний, суглинковий, супіщаний і піщаний.

Розвитку науки ґрунтознавства, вчення про бонітування ґрунтів, економічну оцінку сприяли розробки відомого вченого ґрунтознавця В.В.Докучаєва, який розробив два методичні підходи визначення оцінки земель — природно-історичний та статистико-економічний. Він оцінював ґрунти не тільки за їх якістю, але й як засіб виробництва.

Для колишнього Радянського Союзу характерні декілька періодів оціночних (кадастрових) робіт. Після Жовтневої революції 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, реєстрація землекористувань не мала юридичного та правового значення. Відповідно до декрету Раднаркому РРФСР «Про заходи по поліпшенню землевпорядкування» від 09.10.1925 р. перед Народним комісаріатом землеробства ставилося завдання «розробити і подати в керівництво земельним органам докладні правила про порівняльну оцінку земель, а також провести досвід попереднього кадастру земель». Але з початком колективізації оцінку земель було визнано зайвою. До 1957 року питаннями якісної оцінки ґрунтів і економічної оцінки не займалися.

Ставлення до оцінки земель різко змінилося, коли в умовах соціалістичного планового господарства економічна оцінка була необхідна для виробничого планування, диференційованого застосування оргтехзаходів, правильної організації території колгоспів і радгоспів та ін. До цього планування сільськогосподарського виробництва велося за погектарним принципом, тому більше практичне значення і застосування мали дані обліку кількості земель за видами угідь.

Уже на початку 60-х років керівники господарств, землі яких були розміщені на гірших землях, не могли виконувати щораз вищі планові показники, що викликало їх незадоволення. Перед земельним кадастром постало завдання доповнити дані обліку кількості земель відомостями про їх якість.

У 1960-1961 рр. на всій території України були проведені ґрунтові, агрохімічні, меліоративні і геоботанічні обстеження, в результаті яких була дана характеристика сільськогосподарських угідь за генетичним типом ґрунту, забезпеченістю поживними речовинами, кислотністю, еродованістю, засоленістю, солонцюватістю та іншими природними чинниками, які впливають на родючість ґрунтів. На їх основі були складені ґрунтові нариси всіх областей та ґрунтова карта України.

Водночас виникла необхідність визначення порівняльної цінності ґрунтів за одержаними природними властивостями (за природною родючістю) та постало завдання проведення такої оцінки і за економічною родючістю. Так, уперше в 1968 році законодавчо було започатковано введення державного земельного кадастру, до складу якого включалися дані про реєстрацію землекористувань, обліку кількості та якості земель, бонітування ґрунтів і економічної оцінки земель.

Тому проблема економічної оцінки земель в Україні, як і в усьому колишньому Радянському Союзі, стала однією із центральних для економістів-аграрників. У її вирішення включалися провідні наукові установи і організації, що займалися дослідженнями з проблем економіки сільського господарства, ефективності використання земель, ґрунтознавства, землеустрою тощо.

Питання оцінки земель висвітлювалися в наукових працях відомих вчених, таких як Веденічев П.Ф., Маракулін П.П, Михасюк І.Р, Ніколенко Г.С., Харченко Б.З., Черемушкін С.Д., Шкарупа В.К. та інших. Ними систематизовано викладення методології економічної оцінки земель та узагальнено досвід проведення землеоціночних робіт.

Щодо методичних положень оцінки були протиріччя думок і висновків. З одного боку, оцінка землі без відповідного обліку інтенсивності землеробства, а з іншого — становлення оцінки землі як системи показників, які відображають різницю у продуктивності землеробської праці на різних за якістю землях. Особливо дискусійним було питання з визначенням основного критерію оцінки.

Деякі вчені (Николенко Г.С., Шкарупа В.К.) вважали, що критерієм економічної оцінки землі має бути врожайність. На їхню думку, врожайність — це показник, який найбільш тісно корелює з природними характеристиками ґрунту (вміст гумусу, забезпеченість поживними речовинами та ін.), тобто він є мірилом родючості ґрунту, яка, в свою чергу характеризує якість землі як засобу праці. Проте, інша група відомих вчених (Маракулін П.П., Михасюк І.Р.) заперечували врожайність як критерій економічної оцінки землі, тому що цей показник не узагальнював кінцеву мету економічної оцінки землі як головного засобу виробництва — визначення дохідності. Врожайність (на їхню думку) відображає вплив природних та суто виробничих

факторів (способи обробітку ґрунту, кількість внесених добрив тощо) і не враховує вплив місцеположення та технологічних умов земельної ділянки. Останні чинники значно впливають на рівень дохідності земельної ділянки чи масиву в цілому. Окрім того, за врожайністю не можна порівнювати земельні ділянки, які мають значні відмінності у місцеположенні до ринків збуту продукції, а також ділянки, які знаходяться в різних природно-сільськогосподарських районах, оскільки не враховується вплив клімату на врожайність.

Черьомушкін С.Д. критерієм економічної оцінки землі вважав продуктивність земельної ділянки, або вихід валової продукції з одиниці площі.

Веденічев П.Ф. та деякі інші вчені за критерій економічної оцінки землі приймали окупність витрат, яка відображає дохідність різних за якістю ділянок при однакових витратах. Цей показник (за їх визначенням) є відносним вираженням рівня родючості ґрунту при однакових економічних умовах господарювання. Але, на думку Маракуліна П.П., для його розрахунку потрібно знати витрати виробництва, на рівень яких можуть вплинути як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники, які ніяким чином не характеризують якість самої землі. Господарства можуть мати однакові ґрунти, однакову врожайність, однакову агротехніку, але різні побічні витрати (ціни на пальне, добрива, засоби захисту рослин тощо), а тому й різні виробничі витрати.

Харченко Б.З. вважав основними критеріями для економічної оцінки земель кількість валової продукції з одного гектара оцінюваних земель, витрати на її виробництво та кадастрові ціни, в основі яких були покладені суспільно необхідні витрати на гірших землях при середньому рівні господарювання у сільському господарстві.

З методичної точки зору зазначені питання знайшли вирішення у «Методиці розробки земельного кадастру в Українській РСР», схваленій 22 березня 1974 року Колегією Міністерства сільського господарства УРСР та Президією Південного відділення ВАСГНІЛ. Вона розроблена Українським науково-дослідним інститутом економіки і організації сільського господарства ім. О.Г. Шліхтера Південного відділення ВАСГНІЛ, нині ННЦ «Інститут аграрної економіки»; Інститутом економіки Академії наук Української РСР, нині Національної академії наук України; Інститутом грунтознавства та агрохімії ім. О.Н. Соколовського; Інститутом «Укрземпроект» Міністерства сільського господарства, нині ДП «Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою»; Південним відділенням ВАСГНІЛ, нині Національна академія аграрних наук України; Міністерством сільського господарства Української РСР, нині Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Вихідними даними для економічної оцінки землі була визначена кількість продукції з гектара земель, що оцінюються, та її собівартість.

На їх основі обчислювалися економічні показники, що характеризували ефективність виробництва: вартість продукції, прибуток і диференціальний дохід, окупність витрат.

За такою методикою в Україні проведено перший тур землеоціночних робіт. Економічна оцінка різних агрогруп ґрунтів визначалася у 220 кадастрових районах країни за принципом: від загального до часткового і від часткового до загального. На основі оцінок агровиробничих груп ґрунтів (шкал оцінки агрогруп) було здійснено загальну економічну оцінку земель та оцінку за ефективністю виробництва основних сільськогосподарських культур у всіх сільськогосподарських підприємствах України.

Науково-методичні положення української методики оцінки земель були покладені в основу загальносоюзної методики, затвердженої 7 грудня 1976 року Міністерством сільського господарства СРСР.

Таким чином, земельний кадастр в Україні сформувався у цілісну систему даних, які містили відомості про реєстрацію земель і прав на них, облік кількості та якості земель, бонітування ґрунтів і економічну оцінку земель.

Згідно з постановою Ради Міністрів СРСР від 10 червня 1977 р. № 501 «Про порядок ведення державного земельного кадастру» і відповідної постанови Ради Міністрів Української РСР, у 1980 році були проведені суцільні землеоціночні роботи на всій території Української РСР (другий тур економічної оцінки).

За вказівками Держагропрому СРСР від 24.09.86 р. №307-1-217-11/423 та наказом Держагропрому УРСР від 07.04.1987 р. № 105 «Про проведення землеоціночних робіт» у 1988 році було здійснено третій тур економічної оцінки земель у всіх сільськогосподарських підприємствах України.

З врахуванням накопиченого досвіду виконання землеоціночних робіт в Українській РСР, а також особливостей її природно-економічних умов, науковцями УНДІЕОСГ ім. А.Г. Шліхтера разом зі спеціалістами інституту «Укрземпроект» та іншими науково-дослідними інститутами були розроблені «Технічні вказівки з проведення економічної оцінки земель (в умовах Української РСР), затверджені Держагропромом УРСР 12 травня 1988 року. В них були уточнені та конкретизовані окремі положення методики.

Новизною методичних «Вказівок...» було те, що вперше в практиці землеоціночних робіт були використані матеріали бонітування ґрунтів при визначенні показників оцінки; запроваджене пряме обчислення показників економічної оцінки землі за продуктивністю безпосередньо на агровиробничих групах ґрунтів; передбачено визначення показника оцінки за окупністю витрат, виходячи з вартості валової продукції (врожайності) і виробничих витрат, визначених на кожній агрогрупі (раніше використовувався середній рівень виробничих витрат по земельнооціночному району, що викривлювало дійсну оцінку агрогруп ґрунтів).

Входження економіки країни у ринкові відносини зумовило невідкладну потребу грошової оцінки земель. До 1995 року в нашій державі не було такої оцінки і це негативно позначилося на сільськогосподарському виробництві. Вартість землі не включалася до собівартості продукції і прибуток на неї не нараховувався.

Грошову оцінку не слід ототожнювати з ціною землі, оскільки перша використовується як вартість капіталу в сільському господарстві, а друга формується при купівлі-продажу з урахуванням нормативної грошової й експертної (стосовно окремої земельної ділянки на місцевості) оцінки земель.

При вирощуванні сільськогосподарських культур на різних за якістю землях створюється диференціальний рентний дохід, розмір якого залежить від якості і місцезнаходження земельних ділянок та інтенсивності виробництва. Він включає диференціальну ренту I, яка утворюється під дією родючості ґрунту і місцезнаходження земельної ділянки, та диференціальну ренту II, яка створюється за рахунок інтенсивності використання земель. У зв'язку з тим, що в сільськогосподарському виробництві використовуються не тільки родючі, а й гірші землі, виникають умови для формування на всіх землях (незалежно від їх якості і місцезнаходження) абсолютного рентного доходу (абсолютної ренти). При оцінці земель диференціальний і абсолютний рентний доходи підсумовуються.

Відповідно до Методики, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 року № 213, у підготовці якої брали участь науковці ННЦ «Інститут аграрної економіки» (д.е.н., професор Федоров М.М., д.е.н., академік Месель-Веселяк В.Я.), грошова оцінка земель визначається розміром щорічно одержуваного рентного доходу з урахуванням строку його капіталізації, тобто строку, за який окупиться земельна ділянка. В ній визначено термін капіталізації в 33 роки, що відповідає 3% платі за користування кредитом. Низька процентна ставка (на думку авторів) зумовлюється тим, що на відміну від інших засобів виробництва земля є найбільш стабільним об'єктом вкладання капіталу і залишається постійною у сфері виробництва.

Отже,

матеріальною основою грошової оцінки землі є диференціальний рентний дохід, який у зв'язку з інфляційними процесами в країні обчислюється у натуральних показниках (центнерах зерна), а при визначенні нормативної грошової оцінки землі переводиться у вартісний вираз.

Абсолютний рентний дохід на час проведення грошової оцінки (1995 рік), за підрахунками авторів, становив величину, еквівалентну 1,6 ц зерна. Ця величина додається до диференціального рентного доходу, який формується залежно від якості, місцезнаходження земельних ділянок та рівня інтенсивності виробництва.

На гірших землях, де не створюється диференціальний рентний дохід (з нульовим або від'ємним показником оцінки), грошова (натуральна) оцінка визначається величиною абсолютного рентного доходу.

Особливість діючої грошової оцінки землі полягає в тому, що на основі обчисленої оцінки в середньому по Україні здійснено її диференціацію по областях, районах і господарствах за співвідношенням балів економічної оцінки землі за диференціальним (рентним) доходом відповідних угідь і балів економічної оцінки орних земель за ефективністю виробництва зернових культур. Всередині господарств оцінка землі різних агрогруп ґрунтів за пропозицією науковців Інституту землеустрою (к.с.н Канаш О.П.) визначалася шляхом диференціації загальної оцінки землі по господарству відповідно до балів бонітету агрогруп і питомої ваги їх площ.

Отже,

у 1995 році в Україні здійснена грошова оцінка сільськогосподарських угідь усіх сільськогосподарських підприємств України за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. В основу цієї оцінки покладено рентний дохід, що створюється в результаті реалізації вирощених зернових культур (без кукурудзи) на кращих і середніх за якістю землях та за рахунок більш вигідного місцезнаходження земельних ділянок, здійсненої у 1988 році економічної оцінки землі, яка визначалася на підставі фактичної врожайності і витрат на виробництво зернових культур (без кукурудзи) з розрахунку на гектар посівів.

(Далі буде)