

РЕФОРМУВАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ НОРМАТИВНОЇ ГРОШОВОЇ ОЦІНКИ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УКРАЇНІ

Вихідні передумови. В Україні третє десятиріччя триває реформування земельних відносин. За цей період, окрім законодавчих актів, що регулюють нормативну грошову оцінку земель на Україні (Земельний Кодекс України, Податковий Кодекс України, Закон України «Про плату за землю» та «Про оцінку земель») впроваджено низку нормативно-методичних документів, які регламентують оцінку земель населених пунктів, зокрема Методику (із змінами і доповненнями), двічі оновлений Порядок, три еталони та Стандарт виконання технічної документації з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. Таким чином можна стверджувати що з врахуванням застосування з початку 90-х років попереднього сторіччя комплексної економічної оцінки територій населених пунктів на Україні сформувалась певна методологія і технологія виконання робіт з нормативного оцінювання земель міських і сільських поселень.

За вказаний період, крім створення законодавчої бази оподаткування земель населених пунктів до найголовніших позитивних результатів впровадження на Україні нормативного оцінювання земель міських і сільських поселень також слід віднести фактор емпіричного накопичення показників цієї оцінки.

Так за державними статистичними даними Держземагентства України станом на 1.04.2013 року оцінено майже 99% земель населених пунктів України (а це більш ніж 29,4 тис. населених пунктів).

Враховуючи наведене на Україні вперше створено певні передумови здійснення ґрунтового та системного аналізу ефективності проведення робіт з оцінювання земель населених пунктів, виявлення та усунення головних недоліків існуючої методології оцінки зазначених земель.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. За останні роки з'явилося достатньо багато наукових публікацій, присвячених проблемам оцінки земель взагалі і нормативної грошової оцінки земель населених пунктів України, зокрема [1-16]. Ці публікації охоплюють весь спектр оціночної діяльності, висвітлюючи різноманітні проблеми: правові, землепорядні, 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.Заблюцького, В.Зайця, І.Іванову, О.Канаша, В.Кілочка, А.Колосюка, Т.Криштоп, Є.Куця, Н.Лебідь, М.Лихогруда, А.Лященко, 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 інші) й докторські (Ю.Палеха) дисертації.

Разом з тим слід зазначити, що виходячи з сучасних реалій практично відсутні науково-аналітичні матеріали щодо результатів нормативного оцінювання земель поселень України у регіональному розрізі, аналізи динаміки змін середньої вартості земель населених пунктів (Цнм) по роках, у яких таку оцінку оновлено двічі, і навіть тричі. Пропозиції щодо удосконалення нормативно-правової бази оцінювання земель населених пунктів практично відсутні.

Постановка проблеми. Відповідно до Закону України «Про оцінку земель» [17] нормативна грошова оцінка земельних ділянок є капіталізованим рентним доходом із земельної ділянки, що визначений за встановленими і затвердженими нормативами. В

останні п'ять-сім років (що відповідно до статті 18 Закону України «Про оцінку земель» [17] є законодавчо встановленим періодом оновлення нормативної оцінки земель населених пунктів) у різноманітних шарах українського суспільства зросло негативне сприйняття результатів нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. В першу чергу негатив підсилюється у платників через економічно необґрунтоване та різке зростання розмірів податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності, які ґрунтуються на матеріалах технічної документації із нормативної оцінки земель. Особливої уваги на фоні кризової економіки України заслуговує різка динаміка зростання середньої вартості земель населених пунктів (Цнм) у населених пунктах, де таку оцінку оновлено двічі, і навіть тричі.

При цьому процедура встановлення Цнм вважається правозахисниками та споживачами результатів оцінки окремої ділянки ускладненою, малозрозумілою і утаємниченою, що цілком логічно призводить їх до думки про корумпованість механізму оцінювання. Внаслідок такої консолідованої суспільної думки втрачається довіра до влади та з'являються у кращому випадку результативні звернення до суду, у якості шляхів відстоювання економічних прав і інтересів за законом.

На думку авторів статті, падінню авторитету інституту зазначеної оцінки земель та подекуди до її прямої дискредитації, починаючи з 2004 року сприяють три головні причини, а саме:

1. Застарілість і складність методики оцінки вартості 1 кв. м земельної ділянки та у першу чергу самої формули визначення оцінки.
2. Економічно необґрунтоване збільшення виконавчою владою України нижнього порогу орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності.
3. Низька кваліфікація в питаннях оцінки земель виконавців робіт, замовників та органів влади, безсистемні напрацювання яких призвели до (на порядки!) відмінностей між результатами оцінки земель населених пунктів, близьких за демографічними, господарськими та містобудівними параметрами.

Виходячи із зазначеного, мета цієї статті - висвітлити необхідність кардинального реформування методології нормативної грошової оцінки земель населених пунктів та, на підставі системного підходу до аналізу результатів оцінки різних поселень України, які містяться у базі даних нормативної оцінки земель населених пунктів [18] запропонувати виважені конструктивні пропозиції щодо внесення змін до методології і методики їх оцінювання.

Викладення основного матеріалу. Ключовою умовою реформування нормативної грошової оцінки земель населених пунктів є повноцінне впровадження рентного підходу при встановленні основного показника – середньої (базової) вартості 1 кв. м території окремого населеного пункту. Методика [19] та Порядок [20] встановлюють середню вартість земель населених пунктів (Цнм) через показник відношення витрат на освоєння та облаштування території окремого населеного пункту, до площі забудованої території цього ж населеного пункту.

Сьогодні ми маємо відверто привернути увагу суспільства до того факту, що по суті такий підхід не є рентним. Приведені до року проведення оцінки подвійні суми витрат на відновну вартість (без врахування усіх видів зносу) існуючої інженерно-транспортної інфраструктури населеного пункту не віддзеркалюють формування ренти у окремому поселенні. Внаслідок зазначеного спостерігається негативна ситуація, коли вказана сукупність статистичних витрат на методологічному рівні підмінює абсолютне значення рентного показника в населених пунктах. Помилка, яка була закладена зазначеною формулою у 1995 оцінки (на початку реформування економіки держави) році суттєво спотворює результати розрахунків грошової оцінки земель міських та сільських поселень [7]. Крім того ця помилка робить отримані значення вкрай уразливими для критики у суспільстві від досвідчених науковців, фахівців до пересічних громадян, про що доречно свідчать результати відповідних різноманітних судових рішень.

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

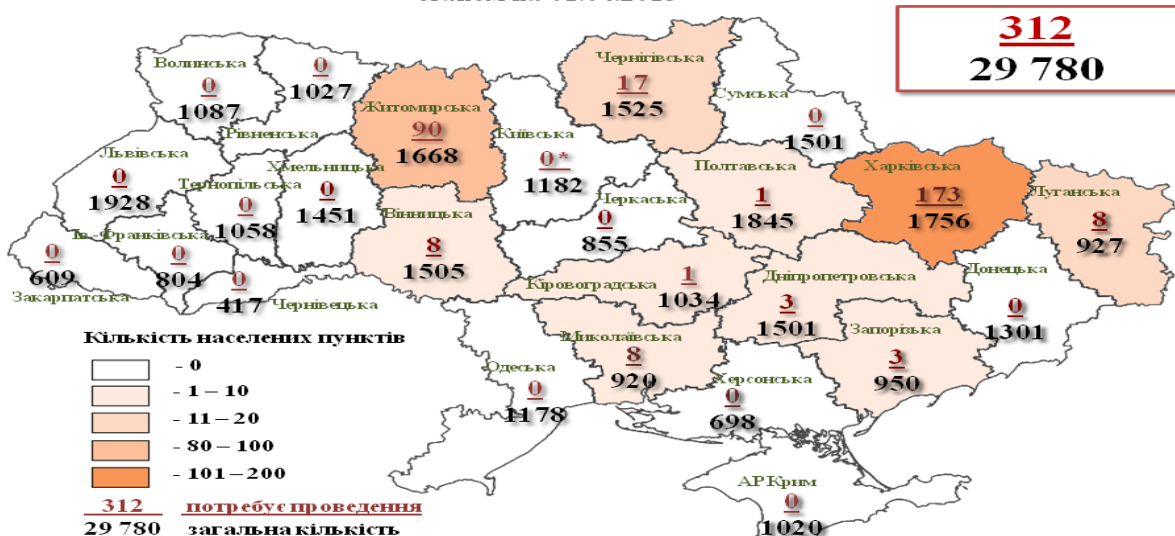
Принагідно у зв'язку з цим зазначити, що методологія оцінки земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів України передбачає застосування саме дохідного підходу, що відображено у відповідній Методиці та офіційно оприлюдненому проекті Порядку оцінки земель.

Саме визначений і встановлений **показник капіталізованого рентного доходу** у розрахунку на 1 м² має бути введений у якості головного показника, що визначає середню (базову) вартість території населеного пункту (Цнм). Окремо підкреслюємо потребу у розрахунку зазначеного показника, систематизованого для окремих груп населених пунктів, близьких за демографічними, господарськими та містобудівними параметрами, що дозволить у подальшому сформуванню єдиного логічного оцінний рельєф несільськогосподарських земель України.

При цьому використовуючи дані державного земельного та містобудівного кадастрів, у т. ч. офіційно оприлюднені Держземагентством України змістовні данні у згадуваній вище базі даних [18] з'явилась можливість системного аналізу існуючої проблеми.

Оприлюднену на офіційному сайті Держземагентства України інформацію, про стан проведення зазначеної оцінки за станом на 01.04.2013 року наведено на рис.1

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



України була здійснена науково-дослідна робота щодо обґрунтування принципово нової методики та порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів.

Результати досліджень найдосвідченіших у цьому напрямку оцінки вітчизняних науковців та фахівців, аналізу розподілу показника витрат на освоєння та облаштування території (В) різних груп населених пунктів в рамках зазначеної роботи виявив наступні відмінності цього показника як між групами населених пунктів у існуючій градації їх за чисельністю жителів так і всередині цих груп.

Так до групи населених пунктів з **чисельністю більше 2000 тис. осіб** відноситься місто Київ. Показник В для Києва складає 64,30 грн/м².

До **групи населених пунктів від 1000 до 2000 тис. осіб** відносяться міста Одеса та Харків. Усереднений показник В складає 51,77 грн/м².

У **групі населених пунктів від 500 до 1000 тис. осіб** усереднений показник В складає 65,27 грн/м², що вище відповідних показників для міст-мільйонерів. Це сталося завдяки надвисокому показнику витрат у Львові (114,75 грн/м²) та дуже високому показнику у Донецьку (79,12 грн/м²). Без урахування Львова та Донецька середній показник В становить 49,44 грн/м².

У **групі населених пунктів від 250 до 500 тис. осіб** усереднений показник В складає 44,27 грн/м². У цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерне для Сімферополя (69,82 грн/м²) та Чернівців (61,44 грн/м²). В той же час суттєво більш низькими показниками характеризуються Житомир, Черкаси, Горлівка та Макіївка.

У **групі населених пунктів від 100 до 250 тис. осіб** усереднений показник В складає 38,87 грн/м². У цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для Івано-Франківська (75,64 грн/м²) та Тернополя (68,79 грн/м²). Низькими показниками характеризуються землі міст Керч, Краматорськ, Бердянськ та Біла Церква.

У **групі населених пунктів від 50 до 100 тис. осіб** усереднений показник В складає 33,83 грн/м². У цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для Дрогобича (87,52 грн/м²). Низькими показниками характеризуються землі міст Торез, Харцизьк та Красноармійськ.

У **групі населених пунктів від 20 до 50 тис. осіб** усереднений показник В складає 32,45 грн/м². У цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для земель міст Алушта, Могилів-Подільськ, Котовськ, Южне, Балаклія та Нова Каховка. Низькими показниками характеризуються землі міст Селидове, Берегове та Тростянець.

У **групі населених пунктів від 10 до 20 тис. осіб** усереднений показник В становить 21,19 грн/м². У цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для міст Судак, Рені, Татарбунари і Пирятин. Низькими показниками характеризується значна кількість населених пунктів, у яких нормативна оцінка проводилася дуже давно (більш ніж 7 років тому). Станом на кінець 2012 р. досі не проведено оцінку земель у містах Іллінці, Калинівка і Немирів Вінницької області, Зеленодольську і Підгородному Дніпропетровської області, Золотому, Лутугині та Сватовому Луганської області, Барвінковому Харківської області.

У **групі населених пунктів від 5 до 10 тис. осіб** усереднений показник В складає 18,31 грн/м². У цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для міст Алушка, Старий Крим, Моршин та Пустомит. Станом на кінець 2012 р. не виконана первинна оцінка у містах Липовець Вінницької області, Перечин Закарпатської області, Новий Калинів Львівської області.

У **групі населених пунктів від 1 до 5 тис. осіб** усереднений показник В складає 13,88 грн/м². У цій групі найбільший відрив від середнього для групи значення В характерний для міст Устилугу та Вижиця.

У групі населених пунктів від 0,5 до 1 тис. осіб усереднений показник В складає 11,4 грн/м². У 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 складає 11,33 грн/м². У 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 складає 7,92 грн/м².

У табл.1 та на діаграмах 1 та 2 наводяться усереднені показники витрат на освоєння та облаштування територій по групах населених пунктів за чисельністю населення.

Таблиця 1

Усереднені показники витрат на освоєння та облаштування територій (грн. на 1 м²) населених пунктів України

Групи населених пунктів з чисельністю населення (тис. чол.)	Міські населені пункти (міста та смт)	Сільські населені пункти	Середньозважене по всіх поселеннях
1	2	3	4
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
більше 2000	64,30	-	64,30

Примітка: *через надвисокий показник у м. Львів.

Результати отриманих досліджень відображають загальну тенденцію зростання середньої вартості території поселень по мірі збільшення чисельності їх населення. Але при цьому виявлені значні відмінності як всередині окремих груп (про що згадувалось вище), так і в регіональному розрізі [7].

Подальше застосування формули розрахунку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів потребує у першу чергу встановлення показника нормативного рентного доходу, який замінить показник витрат на освоєння та облаштування територій населених пунктів (В). Відповідні обґрунтування також були здійснені в рамках науково-дослідної роботи, згаданої вище.

Диференціацію показника нормативного рентного доходу за групами населених пунктів здійснено на основі аналізу даних про поточні ціни продажів земельних ділянок населених пунктів, отриманих Держземагентством України від органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування протягом останніх 5 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 наступна формула розрахунку нормативної грошової оцінки:

$$Ц_n = \frac{Р_d}{С_k} \times К_f \times К_m \times К_i,$$

де:

Ц_н – нормативна грошова оцінка квадратного метра земельної ділянки (у гривнях);

Р_д – показник нормативного рентного доходу земель населеного пункту в залежності від чисельності населення, в розрахунку на квадратний метр (у гривнях);

С_к – ставка капіталізації;

К_ф – коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки;

К_м – коефіцієнт, який характеризує місцезнаходження земельної ділянки;

К_і – коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки земель.

При цьому показники Р_д та С_к мають встановлюватися центральним уповноваженим органом із земельних ресурсів.

Діаграма 1



Діаграма 2



Показник рентного доходу земель населеного пункту встановлюється та коригується кожні п'ять років для груп населених пунктів, різних за чисельністю населення на підставі аналізу статистичних даних щодо продажу земельних ділянок і права оренди на них для населених пунктів з різною чисельністю населення, а також інших показників, які відтворюють зміни стану ринку земель населених пунктів.

Ставка капіталізації встановлюватися один раз на п'ять років. При цьому значення показників C_p , C_d та C_o приймаються за даними звітності за рік, який передував рокові встановлення ставки капіталізації.

Для розрахунку величини ставки капіталізації пропонується наступна формула:

$$C_k = (C_p + C_d + C_o) / 3,$$

де:

C_p – середньорічне значення ставки рефінансування Національного банку України;

C_d – середньорічне значення рівня доходності за валютними депозитами Українських банків 1-ї групи;

C_o – середньорічне значення рівня доходності за облігаціями зовнішніх державних позик України.

Висновки. Покладені у 1995 році в основу Методики нормативної грошової оцінки земель населених пунктів методичні підходи, нині значною мірою втратили свою актуальність та не відповідають земельному законодавству і, перш за все, Закону України «Про оцінку земель» [17], а тому не можуть слугувати повноцінною методичною основою для проведення грошової оцінки земель, яка відповідала б сучасним економіко-правовим умовам господарювання.

У цілому ряді крупних та найкрупніших міст (Київ, Харків, Одеса, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Кривий Ріг) нормативна оцінка або оновлюється у цьому році, або буде оновлюватись у наступному. Невизначеність ситуації із методологією розрахунку середньої (базової) вартості з великою вірогідністю призведе до загострення соціальної ситуації у цих містах у найближчі роки.

Впровадження дохідного підходу при визначенні розрахунку основного показника – нормативного рентного доходу у розрахунку на 1 м^2 та нових методичних підходів при визначенні Цнм, результати яких обґрунтовано у процесі здійснення науково-дослідних досліджень і, у першу чергу у пропозиціях, висловлених ДП УДНДПМ «Діпромісто» імені Ю.М.Білоконя та переданих до Держземагентства України, може конструктивно змінити існуючу негативну ситуацію у цій сфері.

Зволікання з реформуванням та приведенням до вимог закону Методики та Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів призведе до загострення економічних та соціальних проблем вже у найближчій період її оновлення за законом (п'ять-сім років), що відобразиться на сприйнятті суспільством земельної політики держави, та вплине на суттєве скорочення динаміки надходжень від плати за землю до відповідних бюджетів.

Анотація

У статті розглядаються актуальні питання реформування нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. Здійснений аналіз результатів грошової оцінки 99% населених пунктів України. Запропонована нова формула нормативної оцінки, яка ґрунтується на дохідному підході.

Ключові слова: Грошова оцінка. Рента. Рентний дохід

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные вопросы реформирования нормативной денежной оценки земель населенных пунктов. Проведен анализ результатов денежной оценки 99% населенных пунктов Украины. Предложена новая формула нормативной оценки, основанная на доходном подходе.

Ключевые слова: Денежная оценка. Рента. Рентный доход

Abstract

The article 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.

Keywords: The monetary valuation. Rent. Rental income

Список використаних джерел:

1. Бердніков Євген. Стан проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів // Землевпорядний вісник. – 2012. – №7. – с. 2 – 5.
2. Бердніков Євген. Стан проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів та завдання на 2013 рік. // Землевпорядний вісник. – 2013. – №2. – С. 6 – 8.
3. Вплив грошової оцінки на ринок земель у місті Києві: стан, проблеми та перспективи розвитку / Дехтяренко Ю. Ф., Манцевич Ю. М., Палеха Ю. М., Тарнопольський А. В. // Землеустрій і кадастр. – 2008. – №1. – С. 59 – 68.
4. Грошова оцінка та оподаткування: сучасний погляд на проблему / Дехтяренко Ю. Ф., Манцевич Ю. М., Палеха Ю. М. // Землеустрій і кадастр. – 2011. – №1. – С. 36 – 40.
5. Драпіковський О. І. Особливості ціноутворення на первинному ринку міських земель / Драпіковський О. І., Іванова І. Б. // Власність в Україні. – 2001. – №1(2). – С. 61–83.
6. Драпіковський О. І. Оцінка земельних ділянок / Драпіковський О. І., Іванова І. Б. – К. : ПРІНТ-ЕКСПРЕС, 2004. – 296 с.
7. Колосюк Анатолій. Аналіз даних довідника нормативної грошової оцінки земель населених пунктів / Колосюк Анатолій, Якубенко Тетяна // Землевпорядний вісник. – 2013. – №3. – С. 11 – 16.
8. Колосюк Анатолій. Економічний ефект від періодичного проведення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів // Землевпорядний вісник. – 2012. – №5. – С. 14 – 19.
9. Мартин Андрій. Нормативна грошова оцінка земель несільськогосподарського призначення: нові методичні підходи запроваджуються у 2013 році // Землевпорядний вісник. – 2012. – №10. – С. 20 – 24.
10. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні / Дехтяренко Ю.Ф., Лихогруд М.Г., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М. – К.: Профі, 2007. – 624 с.
11. 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.
12. Оподаткування нерухомості: сучасний стан, зарубіжний досвід та перспективи / Антипенко І.В., Дехтяренко Ю.Ф., Манцевич Ю.М., Палеха Ю.М. // Економіка та держава. – 2011. – № 5. – С. 4–6.
13. Палеха Ю. М. Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів. – К.: ПРОФІ, 2006. – 340 с.
14. Палеха Юрій. Проблемні питання співвідношення результатів нормативної грошової оцінки територій населених пунктів різних категорій // Землевпорядний вісник. – 2012. – №6. – С. 2 – 7.
15. Палеха Ю.М. Розвиток грошової оцінки земель в Україні на сучасному етапі // Землеустрій і кадастр. – 2011. – №1. – С. 28 – 31.
16. 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. – 425 с.
17. Закон України «Про оцінку земель» // Офіційний вісник України, 2004, №1 (23.01.2004). ст.1.
18. Довідник з оцінки земель населених пунктів /Електронний ресурс: http://www.dazru.gov.ua/terra/document/141130/05_10_2012.xls.

19. 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).
20. Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів / Держкомзем України; Мінагрополітики України; Мінбудархітектури України; Укр. акад. аграрних наук. — Офіц. вид. / Офіційний вісник України. — №15, 2006. — Ст. 1133.