УДК 322.2

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ НОВОЇ МЕТОДИКИ НОРМАТИВНОЇ ГРОШОВОЇ ОЦІНКИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

О. Микула, к. е. н.

ORSID ID: 0000-0003-4960-9482

Т. Сусак, аспірант

ORSID ID: 0000-0002-8638-1814

Львівський національний аграрний університет
<https://doi.org/10.31734/architecture2019.20.116>

Микула О., Сусак Т. Переваги та недоліки нової методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення

Обґрунтовано потребу аналізу основних переваг та недоліків запровадження нового підходу до проведення в Україні нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, а також з'ясування, наскільки вона змогла виправити недоліки попередньої та сприятиме подальшому розвитку орендних відносин, формуванню ринку земель. Наведено перелік вітчизняних науковців, які досліджували цю проблему. Визначено відсутність на сьогодні глибокого аналізу можливих наслідків запровадженої в Україні методики та її впливу на земельні відносини, що й стало основною метою дослідження.

Проведено ретроспективний аналіз методик та порядку проведення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, починаючи з Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів 1995 року, в основу якої були покладені дані економічної оцінки земель колгоспів і радгоспів Української РСР (1988 р.) за результатами їх господарювання у 1981–1987 рр., а також статистичні дані щодо ефективності сільськогосподарського виробництва за 1986–1990 рр.

Численні спроби актуалізації показників цієї оцінки не зачіпали її методичних засад і стосувалися в основному особливостей індексації її показників. Це стало причиною численних публікацій, в яких звертали увагу на недоліки цієї методики.

Для їх усунення Постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 831 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» [10] (далі – Методика 2016 року) було прийнято нову методику, на підставі якої передбачено проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. Водночас аналіз недоліків старої методики та переваги нової виявляються доволі сумнівними.

Перехід на нову методику істотно не покращує системи оподаткування та орендних відносин (зменшує мінімальний розмір орендної плати за земельні частки (паї) для значної кількості їх власників), призводить до додаткових бюджетних видатків, пов'язаних з її проведенням.

Крім того, втрачено зв'язок з результатами попередньої оцінки, і абсолютно незрозуміло власникам земельних часток, як за умови знецінення гривні, зростання цін на продовольство обґрунтовано зменшення нормативної грошової оцінки їх власності. Питання це не тільки економічне, а й політичне.

Розглянуто науково-методичні підходи до нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та проведено порівняльний аналіз Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення 1995 року і чинної на сьогодні, що дало підстави для висновку, що Методика 1995 року, попри незначні, на наш погляд, недоліки, могла й далі виконувати покладені на неї законодавчо визначені функції з незначними змінами. Нова методика виявилась недостатньо теоретично обґрунтованою, що вимагає подальшого вдосконалення теоретико-методологічних засад нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та вдосконалення її правового забезпечення.

Ключові слова: нормативна грошова оцінка, землі сільськогосподарського призначення.

Mykula O., Susak T. Advantages and drawbacks of the new methods of normative monetary valuation of agricultural lands

The article argues the necessity to make analysis of the principal advantages and drawbacks of introduction of a new approach to performance of normative monetary valuation of agricultural lands in Ukraine in terms how it has corrected the drawbacks of the previous one, and how it will contribute to the following development of lease relations and establishment of a land market. The research names domestic scientists, who have studied the problem, and confirms the fact that there is no deep analysis of possible consequences of those methods introduction in Ukraine, as well as their impact on land relations. The issue has become the topic of the current research.

The authors of the article present a retrospective analysis of the methods and procedure of performance of the normative monetary valuation of agricultural lands starting from the methods of 1995, which were based on the data of economic evaluation of the land of collective farms in the Ukrainian SSR (1988), according to the results of their economic activity in 1981–1987, as well as on the statistical data concerning efficiency of agricultural production in the period of 1986–1990.

Numerous attempts to update the indices of that assessment have not considered its methodic aspects and mainly concerned peculiarities of indexation. It has become the reason for numerous publications, which are devoted to examination of drawbacks of those methods.

On November 16, 2016, the Cabinet of Ministers of Ukraine passed the Resolution № 831 «About approval of the Methods of normative monetary valuation of agricultural lands» [10] (hereafter methods of 2016) to eliminate the drawbacks. The Resolution adopted new methods, making a basis for performance of national (Ukrainian) normative monetary valuation of agricultural lands. Moreover, results of the analysis of drawbacks of old methods and advantages of the new ones are considered doubtful.

Transition to the new methods does not sufficiently improve the system of taxation and lease relations (reduces a minimum size of lease payment for land parcels (shares) for a great number of their owners), requires additional budget costs for their performance.

Moreover, the analysis demonstrates that the relation with the results of previous valuation has been lost, and the situation has become totally unclear for the owners of land parcels. How can the reduction of normative monetary valuation of their property be reasonably argued under conditions of hryvnia devaluation and increase of prices for food? The issue is both economic and political one.

The work outlines scientific and methodic approaches to normative monetary valuation of agricultural lands, and supplies a comparative analysis of the methods of normative monetary valuation of agricultural lands of 1995 and the current ones. The analysis suggests a conclusion that the Methods of 1995, regardless of insufficient drawbacks, can perform their legally approved functions in the future, but with little corrections. The new methods have poor argumentation. Hence, it is necessary to make further improvement of theoretical and methodological fundamentals for the normative monetary valuation of agricultural lands and update their legal support.

Key words: normative monetary valuation, agricultural lands.

Постановка проблеми. Тривалі наукові дискусії та політичні дебати стосовно запровадження нових підходів до проведення в Україні нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення призвели до прийняття Урядом України постанови, якою запроваджено абсолютно новий підхід до обґрунтування середніх значень показників нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення на різних адміністративних рівнях (одиницях природно-сільськогосподарського районування) та їх диференціації для різних агровиробничих груп ґрунтів. Наскільки запроваджена методика усуває всі недоліки попередньої (Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів 1995 року), сприяє подальшому розвитку орендних відносин, формуванню ринку земель та хто в кінцевому підсумку виграє від таких законодавчих змін, є важливими питаннями, відповідь на які повинна дати землевпорядна, економічна та правова наука.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми вдосконалення науково-методичних аспектів нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення в Україні знайшли відображення у працях Ю. Ф. Дехтяренка [2], Д. С. Добряка, О. І. Драпіковського, В. М. Заяця, О. П. Канаша, В. М. Кілочка [3], А. Г. Мартина [1; 4], Ю. М. Манцевича, В. О. Мельничука, Ю. М. Палехи [2], М. М. Федорова, О. В. Тіпакової, А. М. Третьяка [5] та інших вітчизняних дослідників. Однак глибокий аналіз запровадженої в Україні методики та можливих наслідків її реалізації не проведений.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз запровадженого в Україні нового методичного підходу щодо проведення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, визначення його позитивних моментів та можливих негативних наслідків.

Виклад основного матеріалу. В основу нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, яка була проведена в Україні відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 р. № 213 «Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» [6] (далі – Методика 1995 року), а також наказу Держкомзему України від 07.04.1995 р. № 24/87/70/45 «Про Порядок грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» [8], були покладені дані економічної оцінки земель колгоспів і радгоспів Української РСР (1988 р.) за результатами їх господарювання у 1981–1987 рр., а також статистичні дані щодо ефективності сільськогосподарського виробництва за 1986–1990 рр.

Щорічна актуалізація даних нормативної грошової оцінки передбачалася завдяки врахуванню фактичної ціни центнера зерна на дату розрахунку, а після 2000 року – через використання коефіцієнта індексації, який визначали на основі коефіцієнта інфляції за відповідний рік.

Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 р. № 1185 «Про внесення змін до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених

пунктів» передбачала збільшення показників нормативної грошової оцінки орних земель на 75,6 %.

Слід наголосити, що вищезгадані спроби актуалізації показників не зачіпали методичних підходів, які у 1995 р. були покладені в основу методики розрахунку показників нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. З цієї причини багато науковців звертало увагу на недоліки цієї методики.

Серед основних недоліків А. Г. Мартин [4], зокрема, відзначив невідповідність Закону України від 11.12.2003 р. № 1378-IV «Про оцінку земель» [12], а також вказав на такі недоліки:

1) прив'язка вихідних даних нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь до даних економічної оцінки земель колгоспів і радгоспів Української РСР за результатами їх господарювання у 1981–1987 рр., а також даних ефективності сільськогосподарського виробництва за 1986–1990 рр. фактично призводить до використання в процесі оцінки необ'єктивних та застарілих економічних показників, які давно втратили актуальність та не відповідають сучасним організаційно-економічним і технологічним умовам ведення сільського господарства;

2) встановлення прямої залежності показників оцінки від поточних цін на зерно без урахування реальної динаміки собівартості сільськогосподарської продукції призводить до поступового викривлення землеоціночних показників та принципово унеможливує здійснення їх об'єктивної актуалізації в рамках чинної методики;

3) прийняті у 1995 році при проведенні оцінки норма рентабельності (35 %) та термін капіталізації рентного доходу (33 роки) явно не відповідають сучасним економіко-господарським реаліям;

4) не додержується встановлений Законом України від 11.12.2003 р. № 1378-IV «Про оцінку земель» підхід, згідно з яким «нормативна грошова оцінка земельних ділянок – це капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений за встановленими і затвердженими нормативами», адже існуюча методика не передбачає процедури визначення та затвердження відповідних нормативів;

5) існуюча методика передбачає багаторівневість проведення оцінки «держава – область – адміністративний район – колективне сільськогосподарське підприємство – земельна ділянка», яка не може бути додержана в сучасних умовах, адже сільськогосподарські підприємства мають надзвичайно динамічне землекористування, а значна частина земель сільськогосподарського при-

значення перебуває поза землекористуванням сільськогосподарських підприємств;

б) існуюча методика не передбачає застосування в процесі оцінки природно-сільськогосподарського районування України, яке передбачене статтею 179 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. № 2768-III та здатне об'єктивно диференціювати територію держави за природними умовами для ведення сільського господарства, а не лише за адміністративно-територіальним устроєм.

Учений запропонував принципово нову методику, на підставі якої на громадське обговорення було запропоновано проект відповідного нормативного акта Постанови Кабінету Міністрів, але політичні зміни, що відбулися, не дозволили прийняти цей проект.

Тільки 2016 року Постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада цього року № 831 «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» [10] (далі – Методика 2016 року) було прийнято нову методику, на підставі якої передбачено проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення [11]. У процесі її громадського обговорення в пояснювальній записці до проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» якраз були повторені недоліки, вказані А. Г. Мартином і викладені вище.

Спробуємо проаналізувати вищезгадані недоліки старої методики та переваги нової.

Щодо втрати актуальності даних економічної оцінки земель колгоспів і радгоспів Української РСР за результатами господарювання у 1981–1987 рр., то тут слід наголосити, що в Методиці 1995 року не було абсолютної прив'язки до цих показників, а тільки відносна. Тобто за даними економічної оцінки диференціювалися середні значення показника рентного доходу для сільськогосподарських культур, а також на різних адміністративно-територіальних рівнях. Зміни організаційно-економічних та технологічних умов ведення сільського господарства призвели до зміни основних економічних показників (грошова одиниця, рівень цін на продукцію аграрного сектору, показники ефективності тощо), однак у регіональному аспекті на рівні областей, районів порівняльні показники дохідності істотно не змінилися, оскільки на результати економічної оцінки великий вплив мали природно-кліматичні та ґрунтові умови. Щодо показників економічної

оцінки, то вони були розраховані на основі умовних, так званих кадастрових, цін і тому їх можна розглядати як умовну розрахункову одиницю, яка не має ніякого стосунку до радянського карбованця.

Слід наголосити, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про оцінку земель» [11] дані з економічної оцінки земель є основою для проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок, аналізу ефективності використання земель порівняно з іншими природними ресурсами та визначення економічної придатності земель сільськогосподарського призначення для вирощування сільськогосподарських культур.

У цьому разі виникає запитання: як економічна оцінка врахована у новій Методиці?

Під час обґрунтування показника рентного доходу для ріллі в Методиці 1995 року використані дані ефективності сільськогосподарського виробництва за 1986–1990 рр. Без сумніву, вони втратили актуальність, однак на рівні України цей показник можна легко відкоректувати через систему індексації, яка впродовж останніх років здійснювалась у ручному режимі в процесі прийняття бюджету на наступний рік.

Щодо другого аргументу – встановлення прямої залежності показників оцінки від поточних цін на зерно, то фактично цей підхід реально не використовували. Показники нормативної грошової оцінки, проведеної станом на 1 липня 1995 р., індексували з коефіцієнтом, визначеним відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2000 р. № 783 «Про проведення індексації грошової оцінки земель» [13], а після втрати нею чинності – відповідно до Податкового кодексу.

Третій аргумент. Щодо прийнятих у 1995 році під час проведення оцінки норми рентабельності (35 %) та терміну капіталізації рентного доходу (33 роки), то слід наголосити, що термін капіталізації 33 роки використовується також у процесі розрахунку показників нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення, крім земель населених пунктів, та як норма капіталізації 3 % в Методиці нормативної грошової оцінки земель населених пунктів.

Щодо порушення вимог, встановлених Законом України від 11.12.2003 р. № 1378-IV «Про оцінку земель», підходам, згідно з якими «нормативна грошова оцінка земельних ділянок – це капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений за встановленими і затвердженими нормативами», то слід зауважити, що Методика 1995 року якраз і передбачала визначення диференціального та абсолютного рентного

доходу, сума яких – загальний рентний дохід – капіталізувалась. А отримані значення рентного доходу затверджувались відповідними органами державної влади (п. 1.6 Порядку грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (наказ Державного комітету України по земельних ресурсах, Державного Комітету України у справах містобудування і архітектури, Міністерства сільського господарства і продовольства України, Української академії аграрних наук № 24/87/70/45 від 07.04.1995 р.).

П'ятий недолік – багаторівневість проведення оцінки «держава – область – адміністративний район – колективне сільськогосподарське підприємство – земельна ділянка» – давно виправлений, оскільки замість сільськогосподарського підприємства найвищою одиницею використовували територію сільської, селищної чи міської ради в межах території, для якої складали шкали грошової оцінки агровиробничих груп ґрунтів.

Шостий недолік. Методика 1995 року якраз і передбачала застосування в процесі оцінки природно-сільськогосподарського районування України, адже в її основу покладено дані бонітування та економічної оцінки, які проводились відповідно до таксономічних одиниць природно-сільськогосподарського районування. А значення грошової оцінки необхідні для цілей планування та управління земельними ресурсами на рівні адміністративних одиниць (областей, адміністративних районів).

Переважає більшість науковців і практиків основним недоліком Методики 1995 року вважала її невідповідність ринковій вартості.

Виходячи з такого підходу, ми спробували з'ясувати, наскільки в цьому сенсі Методика 2016 року краща від попередньої.

Користуючись інформацією «Скільки платять за оренду гектара землі для ведення товарного сільгоспвиробництва» (Землевпорядний вісник, 2017 р., № 10), визначили коефіцієнт парної кореляції між середнім значенням грошової оцінки гектара ріллі в області та розміром орендної плати за результатами публічних торгів. Коефіцієнт кореляції становив 0,237792 для Методики 2016 року та 0,252663 для Методики 1995 року. Отже, і в попередній, і в чинній Методиках недоліки однакові. Її значення абсолютно не пов'язані з даними ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення.

Зменшення середнього значення грошової оцінки ріллі в середньому в Україні становило 11 %, при зменшенні в Запорізькій, Волинській,

Херсонській, Рівненській областях та Автономній Республіці Крим відповідно на 25,3 %, 27,8 %, 29,7 %, 29,7 %, 30,4 % та збільшенні в Одеській на 10,8 %, Закарпатській – 4,3 % і незначному збільшенні (1–2 %) у Житомирській, Миколаївській, Луганській, Харківській та Кіровоградській областях.

Загальне зменшення грошової оцінки – чи це не політичне замовлення агрохолдингів? Перехід на нову методику істотно не покращує системи оподаткування та орендних відносин (зменшує мінімальний розмір орендної плати за земельні частки (паї) для значної кількості їх власників), призводить до додаткових бюджетних видатків, пов'язаних з її проведенням.

Крім того, втрачено зв'язок із результатами попередньої оцінки і абсолютно незрозуміло власникам земельних часток, як за умови знецінення гривні, зростання цін на продовольство обґрунтовано зменшення нормативної грошової оцінки їх власності? Питання це не тільки економічне, а й політичне.

Висновки та перспективи подальших наукових пошуків. Розглянуті науково-методичні підходи до нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та проведений порівняльний аналіз Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення 1995 року та чинної на сьогодні дали підстави для таких висновків:

1. Методика 1995 року, попри незначні, на наш погляд, недоліки, могла й надалі виконувати покладені на неї законодавчо визначені функції з незначними змінами.

2. Перехід до нової методики визначення показників нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення вважаємо передчасним і недостатньо теоретично обґрунтованим.

3. Необхідне подальше вдосконалення теоретико-методологічних засад нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення.

Бібліографічний список

1. Мартин А. Г. Актуалізація показників нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. *Землевпорядний вісник*. 2011. № 6. С. 32–38.

2. Дехтяренко Ю. Ф., Лихогруд М. Г., Манцевич Ю. М., Палеха Ю. М. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні. Київ: Профі, 2002. С. 256.

3. Кілочко В. М. Удосконалення грошової оцінки земель в Україні. Київ: ЦЗРУ, 2004. 160 с.

4. Мартин А. Г. Оновлення методичних засад нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. URL: <https://zsu.org.ua/andrij-martin/9220-onovlennya-metodichnikh-zasad-normativnoji-groshovoji-otsinki-zemel-silskogospodarskogo-priznachennya>.

5. Третяк А. М. Концептуальні проблеми розвитку грошової оцінки земель в Україні. Київ, 2001. 50 с.

6. Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів: Постанова КМУ від 23.03.1995 р. № 213. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-95-p>.

7. Про внесення змін до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 р. № 1185. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1185-2011-%D0%BF>.

8. Про Порядок грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів: наказ Держкомзему України від 07.04.1995 р. № 24/87/70/45. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0388-06>.

9. Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів: наказ Держкомзему, Мінбудархітектури, Мінагрополітики України та УААН від 27.01.2006 р. № 18/15/21/11. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0388-06>.

10. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 831. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF>.

11. Про проведення загальнонаціональної (всукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2018 р. № 105. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-provedennya-zagalnona>.

12. Про оцінку земель: Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>.

13. Про проведення індексації грошової оцінки земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2000 р. № 783. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/783-2000-%D0%BF>.

14. Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: указ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 23.05.2017 р. № 262. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0679-17>.

Стаття надійшла 19.06.2019.