ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНОЇ ГРОШОВОЇ ОЦІНКИ ЗЕМЕЛЬ

О. Микула, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0003-4960-9482

Н. Шпик, к. е. н.

ORCID ID: 0000-0002-8985-9203

Львівський національний аграрний університет

<https://doi.org/10.31734/architecture2021.22.192>

Микула О., Шпик Н. Основні напрями вдосконалення нормативної грошової оцінки земель

Охарактеризовано потребу вдосконалення економічних методів регулювання земельних відносин із використанням як інформаційної бази даних державного земельного кадастру, і зокрема нормативної грошової оцінки. Проведено аналіз представленого на громадське обговорення проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок».

Визначено ті основні нововведення, які пропонуються розробниками нової методики нормативної грошової оцінки, та проведено аналіз можливих наслідків їх запровадження.

Встановлено, що запропонований алгоритм розрахунку нормативної грошової оцінки є спробою поєднати в ній усі існуючі підходи до диференціації оціночних показників. Окремі коефіцієнти визначаються тільки для земель житлової та громадської забудови, земель рекреаційного призначення, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а також для земельних ділянок, які не віднесені до категорії земель. Окремі коефіцієнти розраховані на основі тих даних, які вже використовувались у Методиках нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

Недоцільною є відмова від уже традиційних локальних факторів місцезонашування земельних ділянок. Нелогічною є спроба обґрунтувати капіталізований рентний дохід на основі середніх фактичних значень базової вартості нормативної грошової оцінки залежно від кількості населених пунктів із наступною диференціацією для адміністративних областей.

Запропоновано визначати капіталізований рентний дохід за традиційною схемою на основі капіталізації витрат на освоєння та облаштування території в розрахунку на квадратний метр та внести зміни у відповідні нормативні акти. Це дасть змогу зберегти традиції у сфері оцінки та оподаткування земель.

Зроблено висновок про необхідність доопрацювання запропонованої Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок.

Ключові слова: нормативна грошова оцінка, земельна ділянка, населений пункт, капіталізований рентний дохід.

Mykula O., Shpik N. Main directions to improve the normative monetary valuation of land

The article substantiates the need to improve the economic methods of land relations regulation by using the information database of the state land cadaster and particularly the normative monetary valuation. The authors supply analysis of the draft of the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Methodology of normative monetary valuation of land plots", presented to public discussion.

The research defines the main innovations, which are suggested by developers of the new methodology of the normative monetary valuation, and gives analysis of possible consequences from their introduction.

It is determined that the suggested algorithm of calculation of the normative monetary valuation is an attempt to combine the existing approaches to the imputations differentiation. Some coefficients are defined only for the lands under residential and public buildings, lands of recreational use, lands of industry, transportation, communication, power engineering, defense and other intended use, as well as for the land plots, which are not included in the category of lands. Some coefficients are calculated basing on the data, which have been already used in the methodologies of normative monetary valuation of agricultural lands and non-agricultural lands outside settlements.

It is inexpedient to refuse the traditional local factors of the land plot location. It is illogical to make substantiation of the capitalized rental income basing on the average figures of the basic value of the normative monetary valuation depending on the number of settlements with the following differentiation for administrative regions.

It is proposed to determine the capitalized rental income according to the traditional scheme basing on capitalization of the costs spent for the territory development and arrangement on a per square meter basis. The changes should be introduced into the appropriate normative acts. It will save the traditions in the field of valuation and taxation of lands.

The authors justify the necessity of further development of the suggested methodology of the normative monetary valuation of land plots.

Key words: normative monetary valuation, land plot, settlement, capitalized rental income.

Постановка проблеми. Історичні особливості формування оціночної складової у складі державного земельного кадастру в Україні зумовили існування в нашій країні різних видів оцінки. Серед них особлива роль у регулюванні земельних відносин належить грошовій оцінці земель, яку поділяють на нормативну та експертну. Аналіз існуючого в Україні нормативно-методичного забезпечення грошової оцінки земель показує, що в нинішній ситуації простежується прагнення її вдосконалення як із боку науковців, так і представників законодавчої та виконавчої влади. Яскравим свідченням великої зацікавленості в удосконаленні методики оцінки земель є представлення на громадське обговорення проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок» [10–13]. Водночас ознайомлення з вищезгаданим проєктом засвідчує потребу провести глибокий науковий аналіз представленої документа.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні проблеми грошової оцінки земель стали предметом наукових досліджень та знайшли відображення у класичних працях відомих закордонних вчених Дж. К. Еккерт, Г. Харісона, Дж. Фрідмана, У. Алонсо, Р. Мейєра, Н. Ордуей, Р. Глаудеманса, Р. Олмі та ін. [15; 16]. Вітчизняні вчені теж не залишаються осторонь цих важливих проблем і досліджують питання оцінки земель. Варто згадати праці таких відомих вчених, як А. Кошель, М. Лихогруд, А. Лященко, А. Мартин, Ю. Манцевич, Л. Новаковський, Ю. Палеха та ін. [2; 3; 5; 14]. Згадані науковці у своїх дослідженнях достатньою мірою розкрили теоретичні та прикладні аспекти оцінки земель в Україні. Однак, на наш погляд, багато питань залишаються малодослідженими. Особливо це стосується аналізу як тих законодавчих змін, які вже реалізовані (ліквідація економічної оцінки як складової державного земельного кадастру), так і тих, які зараз обговорюються (нова редакція Методики нормативної грошової оцінки земель). Ці причини зумовили необхідність підготовки нашої статті.

Постановка завдання. Завданням дослідження є аналіз запропонованих змін до існуючої в Україні Методики нормативної грошової оцінки земель та розробка пропозицій щодо її вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Упродовж 2020 р. органи виконавчої влади підготували кілька редакцій проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок» [10–13]. Предметом нашого аналізу стане редакція, розміщена 09.11.2020 р. Департаментом аграрної політики Міністерства економіки України» [13].

Оскільки в Україні на сьогодні існують три Методики нормативної грошової оцінки:

- земель населених пунктів [8];
- земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів [4];
- земель сільськогосподарського призначення [7],

основним аргументом розробників нової методики є прагнення уніфікувати вищезгадані методики, передбачивши використання єдиної формули для розрахунку грошової оцінки земельної ділянки. Автори пропонують нормативну грошову оцінку земельної ділянки (Цн) визначати за формулою

$$\text{Цн} = \text{Пд} \times \text{Нрд} \times \text{Км1} \times \text{Км2} \times \text{Км3} \times \text{Км4} \times \text{Кцп} \times \text{Кмц} \times \text{Кні}, \quad (1)$$

де Пд – площа земельної ділянки, м²; Нрд – норматив капіталізованого рентного доходу за одиницю площі; Км1 – коефіцієнт, який враховує розташування громади в межах зони впливу великих міст; Км2 – коефіцієнт, який враховує курортно-рекреаційне значення населених пунктів; Км3 – коефіцієнт, який враховує розташування громади в межах зон радіаційного забруднення; Км4 – коефіцієнт, який характеризує зональні фактори місця розташування земельної ділянки; Кцп – коефіцієнт, який враховує цільове призначення земельної ділянки відповідно до відомостей Державного земельного кадастру; Кмц – коефіцієнт, який враховує особливості використання земельної ділянки в межах категорії земель за основним цільовим призначенням; Кні – добуток коефіцієнтів індексації нормативної грошової оцінки земель за період від затвердження нормативу капіталізованого рентного доходу до дати проведення оцінки.

Запропонована формула є спробою поєднати в ній всі існуючі підходи до диференціації оціночних показників. Універсальна формула для всіх категорій як у межах, так і за межами населених пунктів, можливо, і потрібна, але доволі складна для пересічних власників землі та землекористувачів, адже коефіцієнти Км1 – Км4 визначаються тільки для земель житлової та громадської забудови, земель рекреаційного призначення,

земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а також для земельних ділянок, які не віднесені до категорії земель.

Цікавим нововведенням є відмова від уже традиційних локальних факторів місцерозташування земельних ділянок, а також запроваджений коефіцієнт Кмц, який враховує особливості використання земельної ділянки в межах категорії земель за основним цільовим призначенням. Цей коефіцієнт дозволяє диференціювати середнє значення капіталізованого рентного доходу окремих категорій (коефіцієнти розраховані на основі тих даних, які вже використовувались у Методиках нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів).

У пояснювальній записці до проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок» [13], обґрунтовуючи потребу прийняття нової методики, автори вказують на необхідність уніфікувати чинні методики нормативної грошової оцінки земель, привівши їх у відповідність до вимог Закону України «Про оцінку земель» [9], визначивши об'єктом нормативної грошової оцінки земельні ділянки та землі всіх категорій і форм власності, а також передбачивши, що нормативна грошова оцінка земельних ділянок має визначатися як капіталізований рентний дохід із земельної ділянки, визначений за встановленими і затвердженими нормативами.

Розглянемо поетапно аргументи, які наводять розробники.

По-перше, стосовно приведення у відповідність до вимог Закону України «Про оцінку земель» [9], стаття 3 якого визначає, що об'єктами оцінки земель є: територія адміністративно-територіальних одиниць або їх частин, території оціночних районів та зон, земельні ділянки чи їх частини або сукупність земельних ділянок і прав на них, у тому числі на земельні частки (паї) у межах території України.

Автори методики пропонують об'єктом нормативної грошової оцінки вважати земельні ділянки та землі всіх категорій та форм власності в межах території територіальної громади (або її частини). Як бачимо, знову є невідповідності.

По-друге, Закон України «Про оцінку земель» [9] у статті 1 сформував визначення нормативної грошової оцінки земельних ділянок як капіталізованого рентного доходу із земельної

ділянки, визначеного за встановленими і затвердженими нормативами. При цьому під рентним доходом (земельною рентою) вищезгаданий закон означив дохід, який можна отримати із землі як фактору виробництва залежно від якості та місця розташування земельної ділянки.

Фактично такий підхід уже був реалізований у Методиках нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та несільськогосподарського призначення за межами населеного пункту. Що стосується нормативної грошової оцінки земель населених пунктів, то, дійсно, її методика була сформована до прийняття Закону України «Про оцінку земель» [9], в основу розрахунку покладена капіталізація витрат на освоєння та облаштування території в розрахунку на квадратний метр і зовсім не згадується рентний дохід.

Однак спробуємо розглянути, як цю проблему пропонують вирішити розробники проєкту нової методики. Як справедливо зазначають фахівці консалтингової фірми ТОВ «ВТС Консалтинг» [6], розробники (нової методики) не повідомляли механізмів розрахунку показників «нормативу капіталізованого рентного доходу», запропонованих у дод. 1 Методики. Проте, якщо порівняти ці показники із чинними базовими показниками нормативної грошової оцінки населених пунктів (згідно з довідником Держгеокадастру на 2020 рік [1]), то виявляється, що замість того, щоб нарешті виконати вимогу закону та обрахувати дійсний капіталізований рентний дохід, були просто скопійовані значення чинних оцінок (розраховані за «старими методиками»).

Не будучи такими категоричними і розуміючи, що в питаннях оцінки земель треба бути послідовними і радикально змінювати значення показників оцінки, а отже, податкових платежів, не доцільно, ми все ж поділяємо точку зору вищезгаданих авторів і вважаємо, що визначення розміру рентного доходу для населених пунктів України з наступною диференціацією цих показників для конкретних областей залежно від кількості населення має істотні недоліки. До цих недоліків слід зарахувати те, що фактично прийняте на рівні області середнє для населених пунктів з відповідною кількістю населення значення рентного доходу може бути меншим, ніж значення базової вартості в попередніх турах оцінки. Також не враховуються місцезональні, регіональні і місцеві системи виробництва і розселення; його адміністративний статус та господарські функції; наявність автомобільного та

залізничного сполучення, а також реальний стан внутрішньої інфраструктури населеного пункту, яка формує рентний дохід для власників та користувачів земельних ділянок у конкретному поселенні.

Окремим недоліком слід вважати той факт, що грошову оцінку земель населених пунктів, які входять в об'єднані територіальні громади, проводили в різні періоди, а відповідно до положень Закону України «Про оцінку земель» [9] нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів, незалежно від їхнього цільового призначення повинна проводитись не рідше ніж один раз на 5–7 років, а розташованих за межами населених пунктів земельних ділянок несільськогосподарського призначення – не рідше ніж один раз на 7–10 років. Зважаючи на те, що оцінка земельних ділянок несільськогосподарського призначення за межами населених проводилась здебільшого для конкретної земельної ділянки в міру необхідності, марно сподіватися на те, що об'єднані територіальні громади захочуть визнавати пріоритетними видатки з бюджету для проведення оцінки всієї території громади. Отже, перспективи реалізації Методики, що обговорюється, доволі віддалені, а з врахування політичної складової – ще гірші.

Ще одне важливе питання стосується затвердження технічної документації з оцінки земель. Відповідно до статті 23 Закону України «Про оцінку земель» [9] технічна документація з бонітування ґрунтів та нормативної грошової оцінки земельних ділянок затверджується відповідною сільською, селищною, міською радою. Водночас, якщо буде прийнята Методика, що обговорюється, сама процедура погодження буде абсолютно непотрібною, оскільки нормативи і більшість коефіцієнтів будуть жорстко регламентованими і, якщо для земель житлової та громадської забудови, земель рекреаційного призначення, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення можна хоча б диференціювати оціночні показники в межах території громади, то для інших категорій жодного впливу місцеві органи не матимуть.

Для усунення правових колізій та забезпечення реалізації вимоги Закону України «Про оцінку земель» щодо розрахунку нормативної грошової оцінки земельних ділянок як капіталізованого рентного доходу із земельної ділянки, визначеного за встановленими і затвердженими нормативами, на наш погляд, можна внести зміни до Методики нормативної грошової оцінки земель

населених пунктів [8] та відповідного Порядку, визначивши, що нормативна грошова оцінка земельної ділянки в населеному пункті визначається за формулою

$$Цн = Пд \times Нрд \times Кф \times Км \times Кні, \quad (2)$$

де $Пд$ – площа земельної ділянки, $м^2$; $Нрд$ – норматив капіталізованого рентного доходу за одиницю площі населеного пункту; $Кф$ – коефіцієнт, який характеризує функціональне використання земельної ділянки (під житлову та громадську забудову, для промисловості, транспорту тощо); $Км$ – коефіцієнт, який характеризує місце розташування земельної ділянки; $Кні$ – добуток коефіцієнтів індексації нормативної грошової оцінки земель за період від затвердження нормативу капіталізованого рентного доходу до дати проведення оцінки.

Норматив капіталізованого рентного доходу за одиницю площі населеного пункту $Нрд$ визначають за формулою

$$Нрд = \frac{В \times Нп}{Нк}, \quad (3)$$

де $В$ – витрати на освоєння та облаштування території в розрахунку на квадратний метр, грн; $Нп$ – норма прибутку (6 %); $Нк$ – норма капіталізації (3 %).

Без сумніву, що визначення рентного доходу на основі витрат некоректне, однак наявність інфраструктурного облаштування території населеного пункту створює умови для отримання додаткового доходу для більшості видів функціонального призначення земель, а з іншого боку, дозволяє зберегти до запровадження масової оцінки підходи до оцінки, які вже сприймаються землевласниками та користувачами, більшістю науковців та розробників технічної документації.

Висновки. Проведені дослідження засвідчили потребу вдосконалення методики нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення. Оцінюючи позитивно прагнення вдосконалити методику нормативної грошової оцінки, проведено аналіз проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок», представленого на громадське обговорення, який засвідчив потребу його істотного доопрацювання, зокрема в частині визначення нормативів капіталізованого рентного доходу та врахування локальних факторів місця розташування земельних ділянок.

Бібліографічний список

1. Довідник показників нормативної грошової оцінки земель населених пунктів. URL: <http://data.gov.ua/dataset/e306e6a5-eb59-4bc7-aa3e-fb8f12dd7599> (дата звернення: 14.06.2021).
2. Кошель А. О. Порівняльна характеристика нормативної та масової (ринкової) грошових оцінок земель. *Збалансоване природокористування*. 2017. № 3. С. 123–225.
3. Мартин А. Нормативна грошова оцінка земель несільськогосподарського призначення: нові методичні підходи запроваджуються у 2013 році. *Землепорядний вісник*. 2012. № 10. С. 20–25.
4. Методика нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів): Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1278. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1278-2011-п> (дата звернення: 20.06.2021).
5. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні: навч.-метод. посіб. / Ю. Ф. Дехтяренко, М. Г. Лихогруд, Ю. М. Манцевич, Ю. М. Палеха. Київ: Профі, 2007. 624 с.
6. Нова методика нормативної грошової оцінки земель 12.01.2021 р. URL: <http://kmp.ua/uk/analytics/infoletters/new-methodology-for-the-normative-monetary-valuation-of-lands/> (дата звернення: 14.06.2021).
7. Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лист. 2016 р. № 831. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 13.06.2021).
8. Про Методику нормативної грошової оцінки земель населених пунктів: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 бер. 1995 р. № 213. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213-95-%D0%BF?find=1&text=%D0%B4%D0%BE%D1%85#Text> (дата звернення: 15.06.2021).
9. Про оцінку земель: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15#Text> (дата звернення: 21.06.2021).
10. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель» від 17.08.2020 р. URL: <https://land.gov.ua/old/info/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-zatverdzhennia-metodyky-normativnoi-hroshovoi-otsinky-zemel-2/> (дата звернення: 11.06.2021).
11. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель» від 10.03.2020 р. URL: <https://land.gov.ua/old/info/proekt-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-zatverdzhennia-metodyky-normativnoi-hroshovoi-otsinky-zemel> (дата звернення: 10.06.2021).
12. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель» від 22.04.2020 р. URL: <https://land.gov.ua/old/info/155630> (дата звернення: 8.06.2021).
13. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земельних ділянок» від 09.11.2020 р. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9b7fa1b6-6d88-4266-99d2-b662ccb06893&title=ProektPostanoviKabinetuMinistrivUkrainiproZatverdzhenniaMetodikiNormativnoiGroshovoiOtsinkiZemelnikhDilianok> (дата звернення: 13.06.2021).
14. Третьяк А. М. Концептуальні проблеми розвитку грошової оцінки земель в Україні. Київ: УААН, Ін-т землеустрою, 2001. 50 с.
15. Фридман Д., Ордуей Н. Анализ и оценка приносящей доход недвижимости: пер. с англ. Москва: Дело, 1997. 461 с.
16. Эккерт Д., Глаудеманс Р., Олми Р. Организация оценки и налогообложения недвижимости. Москва: СтарИнтер, 1997. 382 с.

Стаття надійшла 17.07.2021