

УДК 332.2

## МЕТОДИКА НОРМАТИВНОЇ ГРОШОВОЇ ОЦІНКИ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ - НЕОБХІДНІСТЬ ЗМІН, ЗУМОВЛЕНА ЧАСОМ

*ПАЛЕХА Ю.М., доктор географічних наук, доцент  
ДП "Український державний науково-дослідний інститут проектування  
міст "Діпромісто" імені Ю.М.Білоконя "*

*Розглянуто питання розвитку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів в Україні. Визначено головні проблеми, які гальмують її проведення. Запропоновано шляхи реформування нормативно-методичної бази оцінки земель населених пунктів.*

**Постановка проблеми.** Нормативна грошова оцінка земель населених пунктів діє вже 17 років (можна збільшити цей термін і до 20 років, враховуючи існування попередника грошової оцінки — комплексної економічної оцінки територій населених пунктів). 23 березня 1995 року Постановою Кабінету Міністрів України № 213 було затверджено тимчасову Методику грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (у 2004 р. змінами до Постанови в назву Методики внесено доповнення "нормативна"). 27 листопада 1995 року спільним наказом Держкомзему, Держкоммістобудування, Мінсільгосппроду України й Української академії аграрних наук був затверджений Порядок грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, який діяв до 27 січня 2006 року, коли спільним наказом Держкомзему, Мінагрополітики, Мінбудархітектури, Мінсільгосппроду України й Української академії аграрних наук за № 18/15/21/11 був затверджений новий Порядок. 1 жовтня 2009 року введений у дію Державний стандарт СОУ ДКЗР 00032632-012:2009 "Оцінка земель. Правила розроблення технічної документації з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів".

Таким чином, нормативно-методична база грошової оцінки земель населених пунктів включає на нинішній час три документи, один з яких затверджений Постановою Кабінету Міністрів України, а два інших — наказами Держземагентства України та інших заінтересованих відомств. При цьому негативним аспектом впровадження Методики нормативної грошової оцінки земель населених пунктів із самого початку стала її прив'язка до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. І в Методиці, й у Порядку вони включатися як окремі розділи єдиного документа.

У зв'язку із цим внесення змін до однієї з методик потребувало перезатвердження всього документа.

На початок 2011 року, за даними Держземагентства України, нормативну грошову оцінку було здійснено на території 27,7 тис. населених пунктів нашої держави з 29,8 тис., що становить 93,1% їхньої кількості. По багатьох населених пунктах, передусім великих містах, оцінку виконували двічі й навіть тричі. Створено базу для оподаткування земель населених пунктів, впровадження орендних відносин, проведення аукціонів земельних ділянок тощо. Разом із тим, починаючи з 2009 року, почати зростати негативне ставлення як юридичних, так і фізичних осіб до нормативної грошової оцінки, недовіра до результатів нормативного оцінювання земельних ділянок і відповідно до нарахування ставок податку та орендної плати, які згідно з чинним законодавством ґрунтуються на результатах нормативної грошової оцінки. Почастішали звернення суб'єктів оподаткування до суду з оскарженням результатів оцінки.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** За період впровадження в дію нормативної грошової оцінки земель населених пунктів у наукових публікаціях, виступах на науково-практичних конференціях, при проведенні навчальних та методичних

## ЗЕМЛЕУСТРІЙ І КАДАСТР

семінарів неодноразово порушувалися питання вдосконалення нормативно-правової бази оцінки. Зокрема, ці проблеми висвітлювалися нами, а також Ю.Ф.Дехтяренком, Д.С.Добряком, О.І.Драпиковським, В.М.Зайцем, І.Б.Івановою, О.П.Канашем, Ю.М.Манцевичем, А.Г.Мартином, А.В.Тарнопольським та іншими фахівцями [1, 2, 4, 5, 7, 8, 9—11]. Проте комплексний аналіз цієї проблеми через недостатню кількість фактичних даних не був здійснений. Нині наявність значного статистичного матеріалу, опрацьованого за допомогою комп'ютерних технологій, дає змогу виділити ключові проблеми діючої методики нормативної оцінки і запропонувати шляхи її вдосконалення.

**Мета статті** — розглянути питання розвитку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів і шляхи реформування її нормативно-методичної бази.

**Виклад основного матеріалу.** Результати нормативної грошової оцінки земель населених пунктів завжди були тісно пов'язані зі ставками оподаткування земельних ділянок, які визначалися положеннями Закону України "Про плату за землю", а з 2011 року — Податковим кодексом. Стаття 7 Закону України "Про внесення змін та доповнень до Закону України "Про плату за землю" визначала, що "ставки земельного податку із земель, грошову оцінку яких встановлено, встановлюються у розмірі одного відсотка їхньої грошової оцінки..." [3]. Це ж положення автоматично перейшло і в статтю 274.1 Податкового кодексу [2]. Таким чином, чітко і зрозуміло прописано механізм визначення розміру податку за земельні ділянки. Проблеми створила частина 2 статті 7 Закону України "Про плату за землю", що автоматично була повторена й у Податковому кодексі (ст. 275.1): "Ставки податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких не проведено, встановлюються в таких розмірах..." [12], і далі наводиться таблиця, що дає змогу швидко розрахувати розміри податку для населеного пункту з певною чисельністю населення, не здійснюючи при цьому його грошової оцінки.

Як свідчить проведений нами аналіз, упродовж 1995—2007 років значних розбіжностей між ставками податку, встановленими за виконаною нормативною грошовою оцінкою та визначеними згідно зі статтею 7 згаданого Закону, не існувало. У цілому здійснення нормативної грошової оцінки дало змогу в 1,5 рази збільшити розмір податку за землю. При цьому за рахунок застосування в оцінці відповідних коефіцієнтів розмір податку диференціювався у межах населеного пункту залежно від місцеположення земельної ділянки (коефіцієнти  $K_{m2}$  і  $K_{m3}$ ) та її функціонального використання (коефіцієнт  $K_f$ ). Суб'єкти оподаткування переважно спокійно сприймали розмір податку. Те ж саме стосувалося й орендарів землі, яка знаходилася в державній і комунальній власності (діапазон ставок оренди становив 1 — 10%).

Ситуація значно змінилася у 2008 році. По-перше, були прийняті зміни до Закону України "Про плату за землю", згідно з якими ставки податку для населених пунктів, де грошова оцінка не проведена, збільшилися у середньому в п'ять разів (табл. 1). По-друге, змінами до Земельного кодексу було скориговано діапазон ставок оренди за земельні ділянки, що перебувають у державній та комунальній власності, — 3—12%).

Внесені до законодавчих актів зміни, які на нашу думку, були економічно й соціально необґрунтованими, змусили розробників грошової оцінки "підтягувати" її результати під Закон, оскільки в протилежному разі місцеві органи влади були незацікавлені замовляти розроблення технічної документації з нормативної грошової оцінки. Наприклад, згідно з новою редакцією Закону України "Про плату за землю" податок за 1 м<sup>2</sup> земель у м. Києві мав бути з урахуванням коефіцієнта 3,10 грн 8 к., що відповідало б середній вартості 1 м<sup>2</sup> земель у столиці, розрахованої за нормативною грошовою оцінкою, 1008 грн. Реальна ж нормативна оцінка земель міста, затверджена Київрадою, становила 385 грн. Аналогічні диспропорції виникли й по інших населених пунктах.

## ЗЕМЛЕУСТРІЙ І КАДАСТР

### 1. Порівняння середніх ставок податку за землю, встановлених згідно із Законом України "Про плату за землю", до і після 2008 року

Групи населених пунктів із чисельністю населення, тис. осіб	Середня ставка податку, грн за 1 м <sup>2</sup> , згідно із ч. 2 ст. 7 Закону України "Про плату за землю" у редакції, що діяла до червня 2008 року*	Середня ставка податку, грн за 1 м <sup>2</sup> , згідно із ч. 2 ст. 7 Закону України "Про плату за землю" у редакції червня 2008 року і перенесена до Податкового кодексу*	Зростання середньої ставки податку, разів
До 0,2	0,045	0,3255	3,9*
Від 0,2 до 1	0,063		
Від 1 до 3	0,081		
Від 3 до 10	0,09	0,465	5,17
Від 10 до 20	0,144	0,744	5,17
Від 20 до 50	0,225	1,1625	5,17
Від 50 до 100	0,27	1,395	5,17
Від 100 до 250	0,315	1,6275	5,17
Від 250 до 500	0,36	1,86	5,17
Від 500 до 1000	0,45	2,325	5Д7
Від 1000 і більше	0,63	3,255	5,17

\* Без урахування підвищувальних коефіцієнтів для Києва, Сімферополя, Севастополя та міст обласного підпорядкування і з урахуванням збільшення ставок податку в 3,1 рази згідно з індексацією.

Середня (базова) вартість території населеного пункту згідно з Методикою [6] і Порядком нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів [13] являє собою добуток капіталізованого показника витрат на освоєння й облаштування території та регіонального коефіцієнта  $K_m$ . Визначальним при цьому є показник витрат на освоєння й облаштування території населеного пункту, який включає відновну вартість як первісну, що змінюється після її переоцінки, інженерної підготовки, головних споруд і магістральних мереж водопостачання, каналізації, тепlopостачання, електропостачання (включаючи зовнішнє освітлення), слабкострумних пристроїв, газопостачання, дощової каналізації, вартість санітарного очищення, зелених насаджень загального користування, вулично-дорожньої мережі, міського транспорту станом на початок року розроблення оцінки. Сукупна відновна вартість витрат на освоєння та облаштування території ділиться на площу забудованих земель, яку визначають за формою 6-зем.

До затвердження в 2009 році стандарту на технічну документацію з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів розробниками практикувалось використання різних вихідних даних щодо відновної вартості витрат на спорудження об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, а також застосовувалися різні підходи до їхньої індексації при відсутності наданих вихідних даних. Стандартом дозволяється "у разі відсутності даних ... використовувати укрупнені показники збірників УПВБ" [14].

Прямої й чіткої процедури індексації відновної (первісної) вартості об'єктів інфраструктури Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України не дає. Рекомендується застосовувати індекси зміни ринкової вартості будівельно-монтажних робіт (БМР), які щоквартально публікуються у збірниках "Ціноутворення в будівництві". За період з 1991 по 2011 рік коефіцієнт

---

\* Розраховано до середньоарифметичного показника від розміру ставок податку в населених пунктах із чисельністю населення до 0,2, від 0,2 до 1 та від 1 до 3 тис. осіб.

## ЗЕМЛЕУСТРІЙ І КАДАСТР

індексації вартості БМР становив 20,13, причому найбільш пришвидшені темпи його зростання зафіксовані у 2008 році (від 12 до 16,11). Індекси зміни ринкової вартості БМР у 2001—2012 роках наведено в таблиці 2.

### 2. Індекси зміни ринкової вартості будівельно-монтажних робіт по роках

Дата	До 1991	01.01. 2001	01.01. 2002	01.01. 2003	01.01. 2004	01.01. 2005	01.01. 2006	01.01. 2007	01.01. 2008	01.01. 2009	01.01. 2010	01.01. 2011	01.01. 2012
01.01.2012	20,13	4,18	3,92	3,78	3,57	2,86	2,45	1,98	1,68	1,25	1,19	1,11	1,00
01.01.2011	18,09	3,75	3,53	3,40	3,21	2,57	2,20	1,78	1,51	1Д2	1,07	1,00	
01.01.2010	16,97	3,52	3,31	3,19	3,01	2,41	2,06	1,67	1,41	1,05	1,00		
01.01.2009	16,11	3,34	3,14	3,03	2,86	2,29	1,96	1,58	1,34	1,00			
01.01.2008	12,00	2,49	2,34	2,26	2,13	1,70	1,46	1,18	1,00				
01.01.2007	10,18	2,11	1,98	1,91	1,80	1,45	1,24	1,00					
01.01.2006	8,22	1,71	1,60	1,55	1,46	1,17	1,00						
01.01.2005	7,04	1,46	1,37	1,32	1,25	1,00							
01.01.2004	5,64	1,17	1,10	1,06	1,00								
01.01.2003	5,32	1,10	1,04	1,00									
01.01.2002	5,13	1,06	1,00										
01.01.2001	4,82	1,00											

Подальше зростання індексу ринкової вартості БМР (а ми можемо спрогнозувати його величину в 2013 році на рівні не нижче 21,5, а у 2014 — на рівні 23) може значною мірою вплинути на нормативну грошову оцінку земель населених пунктів, яка проводитиметься найближчими роками. За даними Держземагенства України, в 2012—2013 роках оцінка відповідно до положень статті 22 Закону України "Про оцінку земель" має бути виконана у більш як 10 тис. поселень. Тобто подальша "прив'язка" індексації витрат на освоєння та облаштування територій населених пунктів у комплексі з продовженням кризових явищ в економіці може спровокувати соціальні протести проти оцінки більш як у третині населених пунктів України.

Який ми бачимо вихід із ситуації, що склалася? Насамперед, треба згадати про те, що формула, закладена і в Методику [6], й у Порядок нормативної грошової оцінки [13], із самого початку була недосконалою, а в сучасних економічних умовах потребує коригування. Необхідно відійти від показника витрат на освоєння та облаштування території, який ґрунтується на відновній вартості основних фондів інженерно-транспортної інфраструктури, і ввести як головний показник, що визначає середню вартість території населеного пункту, рентний дохід із розрахунку на 1 м<sup>2</sup>. Визначити цей показник для окремих груп населених пунктів нині цілком можливо у зв'язку з нагромадженням фактичного матеріалу по 93,1% поселень, про що вже згадувалося раніше. Використання показника рентного доходу на одиницю території з одночасним економічним обґрунтуванням норми прибутку та норми капіталізації, які вже 17 років залишаються незмінними, повернуть грошовій оцінці її економічну сутність і значно полегшать розв'язання проблеми визначення середньої (базової) вартості. Найголовнішим при цьому є можливість зупинити нестримне зростання індексу вартості основних фондів. Адже у такому разі ми застосовуватимемо коефіцієнт індексації, який розраховується відповідно до Податкового кодексу.

**Висновки.** Здійснений нами аналіз стану розвитку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів свідчить про необхідність внесення змін до нормативно-методичної бази оцінювання. Передусім, виникла потреба в коригуванні формули, що

## ЗЕМЛЕУСТРІЙ І КАДАСТР

міститься у Методиці й Порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів для визначення вартості 1 м<sup>2</sup> земельних ділянок.

### Список літератури

1. Вплив грошової оцінки на ринок земель у Києві: стан, проблеми та перспективи розвитку / [Ю.Ф.Дехтяренко, Ю.М.Манцевич, Ю.М.Палеха, А.В.Тарнопольский] // Землеустрій і кадастр. — 2008. — № 1. — С. 59—68.
2. *Драпіковський О.І.* Оцінка земельних ділянок / О.І.Драпіковський, І.Б.Іванова. — К.: ПРІНТ-ЕКСПРЕС, 2004. - 296 с.
3. Закон України "Про внесення змін та доповнень до Закону України "Про плату за землю" // Офіц. вісн. України — 1996. — № 45. — Ст. 239.
4. *Манцевич Ю.М.* Земля як фактор впливу на ринок житла / Ю.М.Манцевич // Землеустрій і кадастр. — 2008. — № 2. — С. 52—60.
5. *Манцевич Ю.М.* Зміни у нормативній грошовій оцінці земель промисловості, транспорту, зв'язку, оборони та іншого призначення / Ю.М.Манцевич // Землевпоряд. вісн. — 2005. — № 1. — С. 62—64.
6. Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (тимчасова) // Земельні відносини в Україні. — К. : Урожай, 1998. — С. 385-391.
7. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні / [Ю.Ф.Дехтяренко, М.Г. Лихогруд, Ю.М.Манцевич, Ю.М.Палеха] - К. : Профі, 2007. - 624 с.
8. *Новоковський Л.Я.* Земельна реформа і землеустрій в Україні / Л.Я.Новоковський, А.М.Третяк, Д.С.Добряк. — К.: Ін-т землеустрою УААН, 2001. — 150 с.
9. *Палеха Ю. М.* Економіко-географічні аспекти формування вартості територій населених пунктів / Ю.М.Палеха. — К. : Профі, 2006. — 340 с.
10. *Палеха Ю. М.* Просторовий аналіз вартості територій поселень України та їх грошова оцінка / Ю.М.Палеха // Укр. геогр. журн. — 2008. — № 1. — С. 57—61.
11. *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. — 426 с.
12. Податковий кодекс України // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 92. — Т. 1. — 2010. - Ст. 3248.
13. Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів / Держкомзем України; Мінагрополітики України; Мінбудархітектури України; Укр. акад. аграр. наук // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 15. - Ст. 1133.
14. Стандарт Держкомзему СОУ ДКЗР 0032632-012:2009 "Оцінка земель. Правила розроблення технічної документації з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів".