

Шевченко Я. О.,
аспірант кафедри аграрного, земельного та
екологічного права імені академіка В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів і природокористування України

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовано законодавство у сфері оцінювання земель і досліджено сучасний стан правового регулювання оцінювання земель в Україні. Виявлено основні недоліки в сучасному законодавстві про оцінювання земель в Україні, запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: оцінювання землі, сучасний стан, законодавство про оцінювання землі, нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Сучасний етап практичної діяльності з оцінювання землі бере свій початок з другої половини 80-х рр. минулого століття, коли ще за існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік почалася перебудова економіки від командно-адміністративних до економічних методів управління розвитком господарства [1, с. 321].

До 1990-х рр. правове регулювання суспільних відносин здійснювалось на засадах існування виключної державної власності на землю та жорсткої планової економіки. Відтак земля не була предметом обороту на підставі цивільно-правових та інших правочинів. Усе змінилось після проголошення курсу на роздержавлення і приватизацію державного майна. Поряд із державною формою власності на землю були запроваджені приватна, колективна, комунальна форми власності на землю. З'явилися приватні землевласники й землекористувачі. Наслідком цього стало зарахування землі до нерухомого майна та включення її в оборот на підставі оренди, міни, ренти, дарування, успадкування й інших правочинів. Це, у свою чергу, вимагало визначення дійсної вартості землі. Активно розпочався процес формування правового механізму забезпечення здійснення оцінної діяльності землі [2, с. 166]. Інститут правового забезпечення оцінювання землі в Україні є порівняно молодим, тому потребує подальшого вивчення як науковцями-теоретиками, так і практиками.

Питання оцінювання земель у юридичній літературі досліджувалися такими науковцями, як Д.В. Бусуйок, М.С. Головатюк, В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, О.О. Погрібний, М.В. Шульга, А.М. Мірошніченко, В.З. Янчук та інші. Проте питання дослідження сучасного стану і шляхи вдосконалення законодавчого регулювання оцінювання землі недостатньо досліджені у спеціальній юридичній літературі. Отже, тема статті є надзвичайно актуальною, а її дослідження сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання діяльності з оцінювання земель та усуненню недоліків у законодавчому забезпеченні оцінної діяльності.

Тому, **метою статті** є аналіз сучасного законодавства правового регулювання оцінювання земель в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Принципово нове значення оцінювання землі набуває на початку 90-х рр. ХХ ст., коли країни СНГ розпочали земельні реформи, одним із основних принципів яких став платний характер землекористування. І хоча кожна з держав формувала свою земельну політику вже самостійно, процеси, які відбувалися у сфері правового

забезпечення землеоцінної діяльності в цих країнах, мають дуже багато спільного, це дає змогу прослідкувати еволюцію уявлення щодо стану законодавства про оцінювання земель в умовах трансформації суспільних відносин [1, с. 324].

Матеріали обстеження сучасного стану правового забезпечення оцінювання земель в Україні надають можливість класифікувати нормативно-правові акти в цій сфері, зокрема за предметом правового регулювання можна виокремити чотири групи.

До першої групи належать нормативно-правові акти, що визначають загальні засади здійснення оцінювання землі, Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р., Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» від 12 липня 2001 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» від 10 вересня 2003 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна» від 28 жовтня 2004 р.

Другу групу становлять нормативно-правові акти щодо нормативного грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів – Постанова Кабінету Міністрів України «Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» від 23 березня 1995 р., спільний Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів та інших органів «Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» від 27 січня 2006 р.

До третьої групи належать нормативно-правові акти щодо нормативного грошового оцінювання земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) – Постанова Кабінету Міністрів України «Про Методику нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)» від 23 листопада 2011 р., Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів та інших органів «Про Порядок нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель у межах населених пунктів)» від 27 січня 2006 р.

Четверту групу становлять нормативно-правові акти щодо експертного грошового оцінювання земельних ділянок – Постанова Кабінету Міністрів України «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок» від 11 жовтня 2002 р., Наказ Державного комітету України із земельних ресурсів «Про затвердження Порядку проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок» від 9 січня 2003 р.

Із цього приводу варто зауважити, що ставлення до експертного грошового оцінювання земельних ділянок істотно змінилось з прийняттям закону про оцінювання майна, майнових прав і професійної оцінної діяльності в Україні та новою редакцією Земельного кодексу України, які встановили її визначальну роль при існуванні громадянсько-правових договорів щодо земельних ділянок усіх категорій земель. Протягом

2002–2003 рр. були прийняті нова Методика експертної грошової оцінки та порядок її здійснення, де як основна база оцінювання визначалась ринкова вартість [1, с. 326].

За сферою дії можна виділити загальні та спеціальні нормативно-правові акти з оцінювання земель. Загальні нормативно-правові акти з оцінювання земель поширюються на всі суспільні відносини з оцінювання земель або на їх більшість. До таких нормативно-правових актів належить Закон України «Про оцінку земель» від 11 грудня 2003 р. Спеціальні нормативно-правові акти з оцінювання земель поширюються лише на обмежену сферу суспільних відносин щодо оцінювання земель. Такими обмеженими сферами суспільних відносин є суспільні відносини щодо нормативного грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, щодо нормативного грошового оцінювання земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), щодо експертного грошового оцінювання земельних ділянок.

Видами нормативно-правових актів з оцінювання земельних ділянок за юридичною силою є закони та підзаконні нормативно-правові акти. Підзаконними нормативно-правовими актами є укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази керівників державних комітетів тощо. Підзаконні нормативні акти різняться за юридичною чинністю. Юридична чинність підзаконних нормативних актів залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їхньої компетенції, а також характеру і призначення самих актів. Акт нижчої державної інстанції має бути не лише «під законом», а й під нормативними актами всіх вищих державних органів, яким він покликаний відповідати. Так, акти Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру мають відповідати не лише Закону, а й нормативним документам Президента України, Кабінету Міністрів України.

На жаль, останнім часом спостерігалось зворотне – нормативно-правовим актам із оцінювання земель, прийнятим Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру (порядки), надавалась перевага над нормативно-правовими актами з оцінювання земель, прийнятими Кабінетом Міністрів України (стандарты й методики) [2, с. 168].

За суб'єктами нормотворчості нормативно-правові акти з оцінювання земель можна поділити на закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Є підстави вважати, що у вищезазначених нормативно-правових актах не здійснюється комплексного правового регулювання суспільних відносин щодо оцінювання земель, це зумовлено насамперед множинністю нормативно-правових актів з оцінювання земель.

Сучасний стан правового регулювання оцінювання земель в Україні регулюється відповідно до Конституції України, Земельним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України «Про оцінку земель», Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», Законом України «Про Державний земельний кадастр», Методикою грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, Методикою грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), Порядком нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім населених пунктів), Методикою експертної грошової оцінки земельних ділянок, іншими нормативно-правовими актами [3, с. 48].

Закон України «Про оцінку земель» прийнятий 11 грудня 2003 р. й визначає правові засади оцінювання земель, професійної оціночної діяльності у сфері оцінювання земель в Україні. Стягнений на регулювання відносин, пов'язаних із процесом оцінювання земель, забезпечення оцінювання земель із метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях оцінювання земель, інформаційного забезпечення оподаткування й ринку земель.

У Законі наведено основні терміни, перелік об'єктів і суб'єктів, основні принципи оцінювання, види оцінювання земель. Законом визначається, хто може бути оцінювачем і як здійснюється професійна підготовка оцінювачів із експертного грошового оцінювання земельних ділянок.

Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» прийнятий 12 липня 2001 р. й визначає правові засади оцінювання майна, майнових прав і професійної оціночної діяльності в Україні, її державного та громадського регулювання, забезпечення створення системи незалежного оцінювання майна. Законом установлюються процедури оцінювання майна, визначаються об'єкти й суб'єкти оцінювання, установлюється порядок ліцензування та сертифікації оцінювачів.

Уведення в дію цього Закону передбачає його узгодження із наявними нормативно-правовими документами стосовно грошового оцінювання земель.

Податковий кодекс України є головним правовим актом, який визначає порядок установлення й плати за земельні ділянки, роль і місце в цьому процесі грошового оцінювання земель.

Свого часу укази Президента України мали важливе значення й дали змогу здійснити прорив у проведенні грошового оцінювання земель. Особливо вплинув на світосприйняття українського суспільства Указ Президента України «Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню» від 29 грудня 1993 р. № 612. У ньому вперше була визначена можливість придбання земельної ділянки у власність і проведення експертного оцінювання її вартості.

Методика грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (далі – Методика) затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 23 березня 1995 р. з урахуванням змін і доповнень, визначає мету й функції грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, інформаційну базу для грошового оцінювання земель, порядок його здійснення [3, с. 54].

З метою розвитку Методики був прийнятий Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затверджений спільним Наказом Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства аграрної політики України, Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України й Української академії аграрних наук від 27 січня 2006 р. Порядок регламентує механізм грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів.

Методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 23 листопада 2011 р., визначає мету й функції грошового оцінювання земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), інформаційну базу для грошового оцінювання земель, порядок його здійснення.

Для розвитку Методики був прийнятий Порядок нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім населених пунктів), затверджений Наказом

Міністерства аграрної політики та продовольства України від 22 серпня 2008 р. Порядок регламентує процедуру проведення нормативного грошового оцінювання земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів).

Методика експертної грошової оцінки земельних ділянок, затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 11 жовтня 2002 р., та Порядок проведення експертного грошового оцінювання земельних ділянок, затверджений Наказом Держкомзему від 09 січня 2003 р. № 2, тісно взаємопов'язані між собою й визначають усі аспекти, що стосуються виконання грошового експертного оцінювання земель. У Порядку проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок фактично міститься короткий коментар до Методики.

Варто зазначити, що вартість експертного грошового оцінювання земельних ділянок несільськогосподарського призначення встановлюється за довірливими розцінками з урахуванням витрат праці на збирання вихідних даних, виконання робіт, оформлення й тиражування звіту.

Отже, дослідження сучасного стану правового забезпечення оцінювання земель в Україні підтверджує, що нормативно-правові акти з оцінювання земель мають суттєві недоліки, їм властива множинність, вони містять повтори, а також між ними існують суперечності. Окрім цього, закони не здійснюють комплексного врегулювання діяльності з оцінювання земель. Норми матеріального права переважають над нормами процесуального права. Разом із тим закон має передбачати здійснення комплексного врегулювання відповідного кола суспільних відносин, а також у ньому мають закріплюватись як норми матеріального, так і норми процесуального права. Якщо матеріальні правові норми лише називають, позначають права, обов'язки або заборони, то процесуальні – установлюють порядок, процедуру, «регламент» здійснення прав або виконання обов'язків, визначених у матеріальних нормах [4, с. 82].

Крім того, варто зазначити ще один недолік у сучасному законодавстві про оцінювання земель, а саме: під час оцінювання земель використовуються вихідні застарілі дані, які не відповідають наявним реаліям. Потрібно відмітити, що Національним планом дій на 2011 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» в частині «Розвиток сільського господарства та земельна реформа» було передбачено вдосконалення методики експертного й нормативного грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення. На виконання цього заходу в частині нормативного грошового оцінювання земель сільгосппризначення Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про внесення змін до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» від 31 жовтня 2011 р. № 1185, якою було здійснено індексацію показників нормативного грошового оцінювання ріллі, проведеної станом на 01.07.1995 р. [5].

Зауважимо, що єдиний для всіх областей України коефіцієнт індексації нормативного грошового оцінювання ріллі 1,756 не враховує специфічні природнокліматичні умови різних регіонів України, і його застосування негативно вплине на показники господарювання сільськогосподарських підприємств. Тому Методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів потребує суттє-

вого удосконалення в частині розроблення диференційованого для областей України коефіцієнта індексації нормативного грошового оцінювання ріллі.

Висновки. Отже, що стосується сучасного правового забезпечення інституту грошового оцінювання земель, то можна впевнено сказати, що вона практично побудована. Адже прийняті нормативно-правові акти й унесенні до них зміни дають змогу повноцінно оцінювати земельні ділянки різним суб'єктам господарювання. Особливо великим кроком уперед стало прийняття Верховною Радою України Закону «Про Державний земельний кадастр». Тим не менше, необхідним є прийняття Закону України «Про ринок земель», що надасть можливість повноцінно розвивати ринок землі в Україні.

На нашу думку, для вирішення проблем сучасного законодавства у сфері оцінної діяльності на першому етапі можна запропонувати впровадження першочергових заходів, що вдосконалять правовий інститут оцінювання земель в Україні, насамперед заходи щодо уникнення наявних суперечностей між нормативно-правовими актами. Також доцільним буде врахування світового досвіду для вдосконалення законодавчої бази про оцінювання землі.

Література:

1. Головатюк М.С. Нормативна та експертна грошова оцінка землі: нормативно-правові акти, коментар і роз'яснення / М.С. Головатюк. – К.: Видавець Паливода А.В., 2007. – 332 с.
2. Бусуйок Д.В. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання грошової оцінки земельних ділянок / Д.В. Бусуйок // Право України. – 2010. – № 3. – С. 166–173.
3. Методичні основи грошової оцінки земель в Україні / [Ю.Ф. Дехтяренко, М.Г. Лихгруд, Ю.М. Манцевич, Ю.М. Палеха]. – К.: Профі, 2007. – 624 с.
4. Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави: [посібник] / П.М. Рабинович. – Бородянка, 1993. – 176 с.
5. Щодо регулювання оцінки земель при впровадженні ринку сільськогосподарських земель в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/981/>.

Шевченко Я. О. Современное состояние правового регулирования оценки земель в Украине

Аннотация. В статье проведен анализ законодательства в сфере оценки земель и исследовано современное состояние правового регулирования оценки земель в Украине. Выявлены основные недостатки в современном законодательстве об оценке земель в Украине, предложены пути их устранения.

Ключевые слова: оценка земли, современное состояние, законодательство оценки земли, нормативно-правовые акты.

Shevchenko Ya. The current status of legal regulation of assessment of land in Ukraine

Summary. The analysis of legislation on valuation of land and the current state of legal regulation of valuation of land in Ukraine. Revealed major shortcomings in the current legislation on the assessment of land in Ukraine, and the ways to address them.

Key words: land valuation, current status, land valuation legislation, regulations.