



ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ НОРМАТИВНОЇ ГРОШОВОЇ ОЦІНКИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

І. В. СПІВАК,

*студент 4 курсу 1-ї групи
військово-юридичного факультету,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків*

Науковий керівник:

*М. В. Шульга, д-р юрид. наук, проф.,
завідувач кафедри земельного та аграрного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків*

Проаналізовано правові аспекти нормативної грошової оцінки земель в Україні. Визначено напрями вдосконалення діяльності у сфері грошової оцінки земель.

Ключові слова: нормативно-грошова оцінка земель; охорона земель; експертна грошова оцінка земель; нормативно-правові акти.

Тривалість земельної реформи, яка розпочалась ще в 1991 р., а також загострення в останній час дискусій щодо продажу землі, спонукає до приділення максимальної уваги нормативно-грошовій оцінці земель в Україні.

У сучасному розумінні оцінка земель – це процес визначення якісних характеристик, економічної цінності та вартості земель за процедурами, що встановлені законодавством у сфері оцінки земель.

Нормативно-грошова оцінка земель використовується для визначення розміру земельного податку, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель тощо.

Останнім часом проблема грошової оцінки земель в Україні стала однією із центральних для економістів-аграрників, оскільки визначення справедливої обґрунтованої вартості земельних ділянок сприяє створенню конкурентного середовища та забезпеченню рівного захисту прав і законних інтересів

суб'єктів земельних та аграрних правовідносин при укладенні ними цивільно-правових угод щодо відчуження земельних ділянок.

Стаття 201 Земельного кодексу України [3] встановлює, що грошова оцінка земельних ділянок визначається на рентній основі. У даному випадку із змісту цієї норми випливає, що грошова оцінка земельних ділянок – це визначення їх грошового еквіваленту на рентній основі. Законодавство надає й інше визначення грошової оцінки земельних ділянок. Так, із Наказу Держкомзему «Про удосконалення ведення державного земельного кадастру у зв'язку з його автоматизацією» від 03.09.1999 р. № 83 випливає, що грошова оцінка – це капіталізований рентний дохід, що забезпечується раціональним використанням земельної ділянки.

Регулювання земельних відносин на сучасному етапі вимагає практичного застосування грошової оцінки земель в основному в таких важливих сферах :

- у сфері земельного оподаткування при використанні земель;
- при укладанні цивільно-правових угод з приводу земель .

В обох випадках грошова оцінка базується на нормативній дохідності землі.

Залежно від призначення та порядку проведення законодавець розрізняє нормативну і експертну грошову оцінку земель (ч. 2 ст. 201 Земельного кодексу України [3]).

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок визначається ст. 1 Закону України «Про оцінку земель» [2] як капіталізований рентний дохід, визначений за встановленими і затвердженими нормативами.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться відповідно до державних стандартів, норм, правил, а також інших нормативно-правових актів на землях усіх категорій та форм власності.

У ст. 2 Закону України «Про оцінку земель» передбачено здійснення нормативної грошової оцінки земель юридичними особами, які отримали ліцензії на проведення робіт із землеустрою.

У свою чергу Законом України «Про землеустрій» встановлено, що така оцінка проводиться юридичними особами, які є розробниками документації із землеустрою відповідно [1].

Об'єктами нормативної грошової оцінки можуть виступати території адміністративно-територіальних одиниць або їх частин; території оціночних районів та зон; земельні ділянки та їх частини або сукупність земельних ділянок і прав на них, у тому числі на земельні частки (паї), у межах території України.

Отже, нормативна грошова оцінка землі є основою економічного регулювання земельних відносин в сучасних умовах. Наявність такої оцінки дає можливість місцевим органам влади реалізувати свої повноваження на підставі створення економічних умов раціонального використання земель.

Матеріали аналізу сучасного стану правового забезпечення грошового оцінювання земель в Україні надають можливість класифікувати нормативно-правові акти в цій сфері. Зокрема, за предметом правового регулювання можна виокремити три групи.

До першої групи належать нормативно-правові акти, що визначають загальні засади здійснення оцінювання землі.

Другу групу складають нормативно-правові акти щодо нормативного грошового оцінювання земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів.

До третьої групи належать нормативно-правові акти щодо нормативного грошового оцінювання земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів).

За сферою дії можна виділити загальні та спеціальні нормативно-правові акти з оцінювання земель.

Отже, дослідження сучасного стану правового забезпечення оцінювання земель в Україні свідчить, що нормативно-правові акти з оцінювання земель мають суттєві недоліки, їм властива множинність, вони містять повтори, а також між ними існують суперечності, не забезпечують комплексного

врегулювання діяльності з оцінювання земель. Норми матеріального переважають над нормами процесуального права.

Підстави проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок визначено в Законі України «Про оцінку земель» [2]. До них закон відносить рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, а також договір, який укладається заінтересованими особами в порядку, встановленому Законом. Отже, наявність рішення, прийнятого уповноваженим органом, та укладеного договору між замовником і платником утворюють юридичний факт, який і виступає підставою для проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок.

Щодо правової природи договору про проведення оцінки майна в науковій літературі точаться дискусії з приводу його належності до договорів підряду або договорів про надання послуг.

Відповідно до ст. 901 Цивільного кодексу України [9] договір про надання послуг передбачає, що ця послуга споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності. Тоді як ч.1 і ч.2 ст. 837 Цивільного кодексу України закріплено, що за договором підряду виконується робота з переданням її результату замовникові.

Видається, що завдання на проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок передбачає отримання результату у вигляді технічної документації, що містить інформацію про оцінку земель. Саме ця ознака (зацікавленість у результаті роботи) дозволяє віднести договір з нормативної грошової оцінки земель до договорів підряду. Крім того, в законодавстві поряд з описом процесу оцінки земель вживається термін «роботи», а не «послуги». Тому підтримуємо позицію про належність Договору на розробку технічної документації з нормативної грошової оцінки земель до договорів підряду.

Предметом договору при проведенні оцінки буде розроблення технічної документації з нормативної грошової оцінки земель.

У кожному конкретному випадку в рішенні уповноваженого органу повинна бути вказана мета, задля якої проводиться нормативна грошова оцінка

земельної ділянки.

Коло суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки землі також визначене Законом України «Про оцінку земель» [2]. Відповідно до даного Закону суб'єктами проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок виступають виключно юридичні особи, у складі яких сертифіковані інженери-землевпорядники, які є розробниками документації із землеустрою відповідно до Закону України «Про землеустрій» [1].

Такою діяльністю можуть займатися фізичні особи, які мають вищу освіту за спеціальностями та кваліфікаціями у галузі знань землеустрою.

Сьогодні серед проблемних питань у сфері земельних відносин на перший план усе частіше виходить не пошук потрібної ділянки й швидке оформлення прав на неї, а розмір витратної складової існуючого чи запланованого землекористування – плати за землю, яка повільно, але невпинно зростає.

Підвищенню вартості користування землею сприяє постійна актуалізація нормативної грошової оцінки земельних ділянок, наприклад, земельних ділянок населених пунктів, своєчасне проведення якої дозволяє збільшити надходження від плати за землю.

Відповідно до статей 271, 274 Податкового кодексу України [4], нормативна грошова оцінка землі (грошова оцінка) вважається базою для розрахунку податку за землю, а податок за землю – основою для розрахунку орендної плати за землю державної та комунальної власності. Тому, прагнучи оптимізувати витрати на землю, необхідно чітко розуміти принципи формування цих величин і враховувати, що розміри бази плати за землю, тобто грошової оцінки, не завжди є безспірними.

Розрахунок грошової оцінки окремо взятої земельної ділянки, який проводиться згідно із зазначеним Порядком оцінки і оформляється у формі витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки (витяг).

Повноваження з видачі витягів відповідно до ст. 23 Закону України «Про

оцінку земель» [2] покладаються на територіальні органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання Державним агентством земельних ресурсів та його територіальними органами платних адміністративних послуг» від 01.08.2011 р. № 835 [5] видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки вважається адміністративною послугою, тобто результатом здійснення повноважень, спрямованих на реалізацію та захист прав особи або на виконання нею встановлених законом обов'язків.

Таким чином, розрахунок грошової оцінки конкретної земельної ділянки, здійснений за замовленням землекористувача на платній основі, та видача витягу належить до сфери публічно-правових відносин, і спори щодо порушень, допущених органами земельних ресурсів у процесі цієї діяльності, повинні розглядатися в порядку адміністративного судочинства.

Найбільш поширеними в цій сфері є спори щодо застосування органами земельних ресурсів коефіцієнта, який іноді не відповідає дійсному функціональному використанню земельної ділянки. Фіскальний інтерес державних органів підштовхує їх до застосування його підвищувальних значень. Складність встановлення законності дій у таких випадках зумовлена відсутністю законодавчого визначення поняття «функціональне використання земель» та чітких критеріїв чи переліку документів, за наявності яких ділянка повинна відноситися до того чи іншого виду функціонального використання. Із системного аналізу законодавства вбачається, що поняття «використання ділянки» (ч. 5 ст. 20 Земельного кодексу України) співвідноситься з поняттям «цільове призначення» (статті 18-19 Земельного кодексу України) як частина і ціле. Тому вид цільового призначення (категорія земель), зазначений у правовстановлюючому документі на ділянку, не завжди дає змогу визначити коефіцієнт, який оперує вужчими критеріями.

Які ж документи повинні бути враховані для підтвердження, наприклад, поточного чи майбутнього будівництва на ділянці? Оскільки законодавство з даного питання є недосконалим, слід звернутися до судової практики з

оскарження дій органів земельних ресурсів при видачі витягів. Суди вважають, що органи земельних ресурсів повинні враховувати всі офіційні документи, які вказують на вид функціонального використання земельної ділянки в певний час, а не тільки правовстановлюючі документи на землю. Наприклад, для встановлення факту здійснення будівництва має враховуватися проектна документація на будівництво, дозвільні документи на будівництво, дані кадастрової зйомки чи обстеження земельної ділянки (Київський апеляційний адміністративний суд, справа № 2а-8972/10/2670) [6].

У разі змішаного функціонального використання, коли, для прикладу, на виділеній земельній ділянці під будівництво житлового комплексу першу чергу будівництва вже введено в експлуатацію, організовано благоустрій, а на частині ділянки будівництво ще триває, то забудовник повинен бути зацікавлений у виокремленні трьох функціональних використань його ділянки: землі багатоповерхової забудови – Кф 1.0, землі зелених насаджень – Кф 0,5, землі, зайняті поточним будівництвом, – Кф 0,5. Якщо органи земельних ресурсів у цьому випадку видаватимуть витяг, не враховуючи понижувальні коефіцієнти, звернення до суду з вимогою визнати такі дії протиправними та зобов'язати видати витяг із застосуванням правильного коефіцієнта з великою ймовірністю матиме позитивний результат (Справа Вищого адміністративного суду України № К/9991/12639/11, № К-27282/09). [8]

Системний аналіз практики проведення нормативної грошової оцінки земель свідчить про наявність наступних проблем: не передбачено здійснення поділу території України за природними умовами для ведення сільського господарства, а лише за адміністративно-територіальним устроєм; проведення нормативної грошової оцінки земель здійснюється на основі даних економічної оцінки 1981–1987 рр., що призводить до використання необ'єктивних та застарілих економічних показників.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» [7] планувалося проведення у 2015 р. загальнонаціональної нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення з наступним проведенням її

переоцінки не рідше ніж один раз на 10 років; розроблення постанови Кабінету Міністрів України про затвердження Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення; затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. Але час сплинув, а відповідні нормативні акти не прийнято.

Державна політика у сфері грошової оцінки земель у подальшому повинна спрямовуватися на формування повної та взаємоузгодженої правової основи в зазначеній сфері, інституційних структур, організаційних і технічних заходів щодо реалізації системи грошової оцінки земель України.

Основними напрямками вдосконалення цієї діяльності слід вважати: приведення системи грошової оцінки земель України у відповідність до нових економічних умов; створення системи національних стандартів оцінки та стандартів оціночної діяльності; розробка нових та вдосконалення існуючих методик нормативної грошової оцінки земель; формування ефективної системи грошової оцінки вартості земельних ділянок.

Судова практика з оскарження результатів нормативної оцінки земель в Україні є багатогою та однотипною. Найпоширенішими є позови в порядку адміністративного судочинства про визнання протиправними дій органів державної влади та скасування їх рішень щодо застосування помилкового коефіцієнта функціонального призначення для земель під час розрахунку нормативної грошової оцінки земельних ділянок. Неоднозначність вибору функціонального використання землі у даному випадку є недоліком законодавства, яким регулюється дане питання.

Існуюча нормативно-правова база, що діє на сьогодні у сфері нормативної грошової оцінки земель населених пунктів має недоліки, що впливають на формування сучасного ринку земель. Це, насамперед:

1) невизначеність процедури легітимності дії нормативної грошової оцінки поза встановленого законодавством терміну (5-7) років;

2) абсолютна необґрунтованість збільшення мінімальної ставки орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності утричі (з 1 до

3 %), що призвело до масової дискредитації нормативної оцінки земель населених пунктів;

3) відсутність достатнього наукового обґрунтування розширення дії нормативної грошової оцінки для встановлення стартової ціни на аукціонах;

4) спонтанні ініціативи зміни методики розрахунку ставок податку за землю, виходячи не з даних нормативної оцінки, а з об'єктивних ринкових показників, які, однак, в сучасних умовах практично відсутні;

5) існування двох нормативних документів (Методика, Порядок), які значною мірою дублюють один одного;

6) включення до цих документів нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, що є недоречним через принципову різну методологію оцінювання.

Видається, що для вирішення проблем сучасного законодавства у сфері оцінної діяльності на першому етапі можна запропонувати впровадження першочергових заходів, реалізація яких дозволить удосконалити правовий інститут оцінювання земель в Україні. Йдеться, насамперед, про заходи щодо усунення наявних суперечностей між нормативно-правовими актами. Також доцільним буде врахування світового досвіду для вдосконалення законодавчої бази про оцінювання землі.

Суспільство має усвідомити, що землю, яка згідно з Конституцією України оголошена національним багатством, що підлягає особливій охороні, треба використовувати не тільки як просторовий базис та засіб виробництва, а також і як спадок для наступних поколінь. Тому використання землі має бути екологічно безпечним, економічно вигідним не тільки на даний час, а й на майбутнє.

Список літератури:

1. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
2. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.20013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

5. Деякі питання надання Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру та її територіальними органами адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2011 р. № 835. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-2011-%D0%BF>.

6. Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 05.08.2010 р. у справі № 2а-8972/10/2670 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11694143>.

7. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 07.07.2011 р. у справі № К/9991/12639/11 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18165684>.

9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

References:

1. Pro zemleustrij: Zakon Ukrainy vid 22.05.2003. (2003). zakon3.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-15> [in Ukraine].

2. Pro ocinku zemel: Zakon Ukrai'ny vid 11.12.20013. (2013). zakon5.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1378-15> [in Ukraine].

3. Zemel'nyj kodeks Ukrainy vid 25.10.2001. (2001). zakon5.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> [in Ukraine].

4. Podatkovyj kodeks Ukrainy vid 02.12.2010. (2010). zakon2.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [in Ukraine].

5. Deyaki pytannja nadannja Derzhavnoju sluzhboju z pytan' geodezii, kartografii ta kadastru ta ii terytorial'nymy organamy administratyvnyh poslug: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 01.08.2011 № 835. (2011). zakon5.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/835-2011-%D0%BF> [in Ukraine].

6. Postanova okruzhnogo administratyvnogo sudu mista Kyieva vid 05.08.2010 u spravi № 2a-8972/10/2670. (2010). reyestr.court.gov.ua. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11694143> [in Ukraine].

7. Pro strategiju stalogo rozvytku «Ukraina – 2020»: Decret Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 № 5/2015. (2015). zakon3.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukraine].

8. Uhvala Vyshhogo administratyvnogo sudu Ukrainy vid 07.07.2011 u spravi № К/9991/12639/11. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18165684>[in Ukraine].

9. Cyvil'nyj kodeks Ukrai'ny vid 16.01.2003 № 435-IV. (2003). Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy, 40–44, art. 356 [in Ukraine].

Спивак И. В. Правовые аспекты нормативной денежной оценки земель в Украине.

Проанализированы правовые аспекты нормативной денежной оценки земель в Украине. Определены направления совершенствования деятельности в сфере денежной оценки земель.

Ключевые слова: нормативно-денежная оценка земель; охрана земель; экспертная денежная оценка земель; нормативно-правовые акты.

Spivak I. V. Legal aspects of the regulatory monetary value of land in Ukraine.

Analyzed the legal aspects of the regulatory monetary value of land in Ukraine. The

directions of improvement of the activity in the field of monetary value of land.

Keywords: regulatory and monetary valuation of land; protection of land; Expert monetary valuation of land; regulations.

Надійшла до редколегії 10.10.2016 р.

