

ФЕДУН А. Д.,

аспірант

*(Інститут держави і права**імені В. М. Корецького**Національної академії наук України)*

УДК 349.414:332.6

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ НОРМАТИВНОЇ
ГРОШОВОЇ ОЦІНКИ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК В УКРАЇНІ**

У статті досліджені правові аспекти здійснення нормативної грошової оцінки земельних ділянок в Україні. На основі аналізу положень нормативно-правових актів та матеріалів судової практики, виявлено ряд теоретичних та практичних проблем в правовому регулюванні нормативної грошової оцінки земельних ділянок в Україні та запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: оцінка земель, нормативна грошова оцінка земельних ділянок, правове регулювання грошової оцінки земельних ділянок.

В статье исследованы правовые аспекты проведения нормативной денежной оценки земельных участков в Украине. Основываясь на анализе положений нормативно-правовых актов и материалов судебной практики, обнаружено ряд теоретических и практических проблем правового регулирования нормативной денежной оценки земельных участков в Украине, предложены пути их решения.

Ключевые слова: оценка земель, нормативная денежная оценка земельных участков, правовое регулирование денежной оценки земельных участков.

Legal aspects of normative land valuation in Ukraine are investigated. Based on analysis of normative acts and judicial practice the author discovered a number of theoretical and practical problems of legal regulation of normative land valuation in Ukraine and the ways to overcome them.

Key words: land valuation, normative land valuation, legal regulation of land valuation.

Вступ. Нормативна грошова оцінка земельних ділянок є видом грошової оцінки земель в Україні. Її ще називають «масовою оцінкою земель», з огляду на те, що вона проводиться щодо великих груп земельних ділянок. Нормативна грошова оцінка земельних ділянок покликана вирішувати ряд задач державного регулювання земельних відносин. Основними випадками її проведення та використання отриманих результатів є: визначення розміру земельного податку; визначення розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності; визначення бази оподаткування для платників єдиного податку четвертої групи; визначення втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва тощо. Враховуючи значимість описаних випадків, важливим є дослідження правових аспектів здійснення нормативної грошової оцінки земельних ділянок в Україні.

Правові аспекти нормативної грошової оцінки земельних ділянок в Україні досліджувалися наступними науковцями: А. І. Окрепкою, Н. О. Грабовець, А. В. Науменко, О. В. Воскресенською та іншими. Подальше вивчення даної тематики сприятиме кращому розумінню процесу нормативної грошової оцінки земель та його правовому регулюванню в Україні.



Постановка завдання. Ціллю цієї наукової статті є дослідження правових аспектів здійснення нормативної грошової оцінки земельних ділянок в Україні.

Результати дослідження. Пропонуємо розглянути правові аспекти здійснення нормативної грошової оцінки земельних ділянок в Україні за наступними етапами:

1. Прийняття рішення про проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок. Згідно статті 15 Закону України «Про оцінку земель» [1] підставою для проведення нормативної грошової оцінки земельних ділянок є:

– Рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

– Договір, який укладається заінтересованими особами в порядку, встановленому законом. Ця підстава є другорядною, оскільки в формулюванні закону звучить як «нормативна грошова оцінка може проводитись також на підставі договору...».

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

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

О. В. Воскресенська дотримується позиції, що договір про оцінку майна схожий з договором про передачу виключних прав, оскільки предметом договору також буде створення та передача замовнику нематеріального об'єкту інтелектуальної творчої діяльності, втіленого у матеріальній формі [3, с. 53]. А. В. Науменко вважає, що договір про оцінку майна має бути віднесений до зобов'язань про надання послуг, якому притаманні такі риси як двосторонність, відплатність, консенсуальність. При цьому, виконання такої послуги повинно відбуватись з додержанням усіх вимог законодавства щодо процедури проведення оцінки [4, с. 65]. Такий аргумент, на нашу думку, є недостатнім для віднесення договору про оцінку майна до договорів про надання послуг, оскільки будь-яка діяльність суб'єкта у випадку наявності її законодавчого регулювання, повинна відповідати цим нормам, у тому числі й процедурним. Наприклад, класичний договір підряду на проведення будівельних робіт передбачає, що такі роботи будуть проведені відповідно до державних будівельних стандартів на кожному етапі робіт. І процес їх якісного виконання є надзвичайно важливим для замовника. Але ж це не означає, що такий договір ми можемо віднести до договорів про надання послуг.

Вважаємо, 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». Наприклад, «роботи із землеустрою», «землеоціночні роботи» [1, с. 24], [5, с. 1].

Тому підтримуємо позицію про належність Договору на розробку технічної документації з нормативної грошової оцінки земель до договорів підряду. Більше того, вважаємо, що даний договір можна віднести до Договорів підряду на проведення проектних та пошукових робіт, які регулюються Параграфом 4 Глави 61 ЦК України. Зокрема, статтею 887 ЦК України передбачено, що за договором підряду на проведення проектних та пошукових робіт підрядник зобов'язується розробити за завданням замовника проектну або іншу технічну документацію та (або) виконати пошукові роботи, а замовник зобов'язується прийняти та оплатити їх. Замовник, крім того, повинен передати підрядникові всі необхідні дані для складання документації, а підрядник погоджувати документацію не тільки з замовником, а в разі необхідності – також з уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Предметом договору при проведенні оцінки буде *розроблення технічної документації з нормативної грошової оцінки земель*. Саме це та сукупність описаних вище ознак



дозволяє віднести Договір на розроблення технічної документації з нормативної грошової оцінки земель до договорів підряду на проведення проектних та пошукових робіт. Договір характеризуємо як двосторонній, консенсуальний, відплатний.

2. Розробка технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок. На цьому етапі здійснюються безпосередня нормативна грошова оцінка земельних ділянок розробником технічної документації за наступним алгоритмом:

- підготовчий етап, який характеризується з'ясуванням та погодженням усіх умов замовлення на оцінку та збором необхідної вихідної інформації;
- оціночний етап, на якому розробник технічної документації відповідно до діючих нормативно-правових актів здійснює необхідні підрахунки та калькуляції, результатом чого є отримання вартісних показників нормативної оцінки земель;
- заключний етап, на якому відбувається оформлення технічної документації з нормативної грошової оцінки земель.

3. Проведення державної експертизи технічної документації з нормативної грошової оцінки земель. Статтею 1 Закону України «Про державну експертизу землепорядної документації» [6] закріплено, що державна експертиза землепорядної документації – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи.

Суб'єктами державної експертизи є замовники та виконавці. Замовниками можуть бути органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, землевласники, землекористувачі, підприємства, установи, організації і громадяни, заінтересовані у проведенні такої експертизи, а також розробники об'єктів державної експертизи. Як бачимо, в законі вживається поняття «розробники об'єктів державної експертизи». Вважаємо, що його потрібно ототожнювати з терміном «розробники технічної документації у сфері землеустрою», який вживається в Законі України «Про оцінку земель» та Законі України «Про землеустрій», та забезпечити застосування однакової термінології в законодавчих актах.

Відповідно до статті 12 Закону України «Про державну експертизу землепорядної документації» об'єкти державної експертизи можуть передаватись на первинну, повторну та додаткову державні експертизи. Повторна державна експертиза проводиться у разі одержання негативного висновку первинної державної експертизи, спростування негативного висновку первинної державної експертизи та якщо протягом трьох років від дня видачі висновку державної експертизи не розпочато реалізацію заходів, передбачених об'єктом державної експертизи. Додаткова державна експертиза проводиться у випадку, коли до об'єктів державної експертизи відкрилися нові відомості або обставини, що не було належним чином відображеними їх розробниками.

Виконавцями державної експертизи землепорядної документації є експерти, які працюють у складі спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері державної експертизи і мають високу кваліфікацію і спеціальні знання, а також висококваліфіковані спеціалісти або наукові працівники, які залучаються цими органами до її проведення відповідно до закону. Раніше уповноваженим органом у сфері державної експертизи технічної документації із землеустрою було Державне агентство земельних ресурсів України. На сьогодні відповідні повноваження покладені на Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр). Так, Держгеокадастр здійснює методичне забезпечення та координацію діяльності у сфері державної експертизи землепорядної документації на територіальному рівні [7, п. 51 п. 4].

Строк проведення державної експертизи не може перевищувати 20 робочих днів від дня реєстрації об'єкта державної експертизи спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері державної експертизи. У такий самий строк здійснюється перевірка щодо усунень зауважень державної експертизи. Позитивний висновок державної експертизи дійсний протягом строку дії об'єкта державної експертизи, але не більше трьох років від дня його видачі.



Чинним законодавством передбачений механізм «спростування» висновків державної експертизи [6, с. 37]. Так, замовники або розробники об'єктів державної експертизи можуть подати обґрунтоване клопотання до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. У місячний термін це клопотання має бути розглянутим і за наявності підстав призначено проведення повторної державної експертизи із залученням незалежних експертів. Відповідно до статті 38 Закону України «Про державну експертизу земельпорядної документації» рішення, прийняті відповідними органами виконавчої влади або місцевого самоврядування, на підставі висновків державної експертизи, що скасовані або визнані недійсними, можуть бути встановлені законом порядку оскаржені до суду.

4. Затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель.

Згідно ст. 23 Закону України «Про оцінку земель» технічна документація з нормативної грошової оцінки земель затверджується:

- земельних ділянок у межах населених пунктів – сільською, селищною, міською радою;
- земельних ділянок розташованих за межами населених пунктів – районними радами.

Відповідно до пункту 271.2 статті 271 Податкового кодексу України [8] рішення рад щодо нормативної грошової оцінки земельних ділянок офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування результатів нормативної грошової оцінки земель або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом.

Відповідне рішення подається Державному кадастровому реєстратору, який вносить необхідні дані до Державного земельного кадастру, разом з електронним документом, що містить відомості про результати робіт із оцінки земель. Внесення відомостей до Державного земельного кадастру здійснюється у строк, що не перевищує чотирнадцяти робочих днів з дня отримання відповідної документації.

Цікавим є питання про те, чи є рішення рад про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок регуляторним актом в розумінні Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» [9]. У судовій практиці є випадки, коли рішення місцевих рад, якими затверджувалась технічна документація з нормативної грошової оцінки земельних ділянок, скасовувалися у зв'язку з порушенням процедури прийняття регуляторного акту.

Відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності», **регуляторний акт** – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого, спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом».

Погоджуємось з позицією, висловленою в Ухвалі Вищого адміністративного суду від 22 травня 2014 року у справі номер К/800/15150/13 про те, що рішення, яким затверджується технічна документація з нормативної грошової оцінки земель є регуляторним актом, оскільки «застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і окремі положення цього рішення спрямовані на правове регулювання адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання» [10]. У зв'язку з цим вважаємо, що таке рішення повинно бути опублікованим з додержанням усіх процедур, передбачених відповідним законом. Зокрема статтею 9 даного закону закріплено, що кожний проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень



і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій розробник цього проекту повідомляє у спосіб, передбачений статтею 13 закону. Так, згідно з частиною 2 статті 13 цього закону повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проект регуляторного акта та відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника цього проекту, а у разі їх відсутності – у друкованих засобах масової інформації, визначених розробником цього проекту, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

Відповідно до вимог статті 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо відсутній аналіз регуляторного впливу, проект регуляторного акта не був оприлюднений, з інших підстав, передбачених законом.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

Таким чином, ми з'ясували, що рішення рад, якими затверджується технічна документація з нормативної грошової оцінки земель є регуляторним актом. У зв'язку з цим його прийняття повинно відбуватись з додержанням всіх вимог, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Порушення цього порядку може призвести до скасування акту або зупинення його дії.

5. Оскарження результатів нормативної грошової оцінки земель.

Як показує міжнародний досвід, оскарження результатів нормативної грошової оцінки земель повинно забезпечуватись двома шляхами: в позасудовому порядку та в судовому порядку.

З аналізу усіх описаних вище етапів проведення нормативної грошової оцінки земель, доведення її результатів до громадськості, слідує, що чинним законодавством не передбачені додаткові механізми позасудового оскарження результатів проведеної оцінки зацікавленими фізичними особами, наприклад власниками або користувачами земельних ділянок.

Законодавством лише передбачена можливість спростування результатів державної експертизи технічної документації з нормативної грошової оцінки земель. Але правом на оскарження наділені лише замовники або розробники об'єктів державної експертизи. Натомість особи щодо яких будуть застосовуватись результати оцінки, такого права позбавлені (крім випадків, коли вони виступають замовниками експертизи).

Задля додаткового захисту своїх прав фізичними та юридичними особам у правовідносинах щодо нормативної грошової оцінки земельних ділянок пропонуємо внести зміни до законодавства та передбачити наступний позасудовий порядок оскарження результатів відповідної оцінки:

1. Подання зауважень та пропозицій до проекту рішення сільської, селищної, міської або районної ради про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель на етапі його опублікування як регуляторного акту.

2. У разі обґрунтованості поданих пропозицій або зауважень, за рішенням відповідної ради призначення повторної або додаткової державної експертизи землевпорядної документації.

Наслідком відсутності дієвого позасудового порядку оскарження результатів нормативної грошової оцінки земельних ділянок стала значна практика звернення до суду з метою захисту власних прав та інтересів у правовідносинах щодо нормативної грошової оцінки земельних ділянок. Лише з початку 2014 року судами різних інстанцій було винесено більше 2000 рішень, що стосуються оскарження результатів нормативної грошової оцінки земель.

Найчисельнішими у цих відносинах 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. Мова йде про те, що відповідно до Порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів [11] в основі нормативної грошової оцінки земель населених пунктів лежить капіталізація рентного доходу, що отримується в тому числі залежно від функціонального використання земель. Порядком також передбачені види земель за функціональним використанням та значення коефіцієнтів, які їм відповідають та використовуються при обрахунку нормативної грошової оцінки земельних ділянок (наприклад, до земель комерційного використання застосовується коефіцієнт «2,5», а до земель житлової забудови – «1»). Віднесення земель до категорії земель за функціональним використанням провадиться згідно з Інструкцією з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми № 6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем) [12], відповідно до видів економічної діяльності, зазначених у довідках, що надають юридичним особам органи державної статистики.

Велика кількість однотипних позовів спричинена тим, що при визначенні нормативної грошової оцінки земельних ділянок уповноваженими органами державної влади використовується найвищий коефіцієнт функціонального використання земель (землі комерційного використання), що істотно впливає на розмір земельного податку, орендної плати та інших платежів за використання земельної ділянки, а не інші коефіцієнти, які позивачі вважають більш обґрунтованими. Вважаємо, що саме застарілість положень наведеної інструкції, їх суперечність викликала й неоднозначне практичне застосування, що проявляється у можливості вибору функціонального використання землі з найвищим показником незалежно від категорії земель та цільового призначення.

Висновки. Проведене в цій науковій статті дослідження правових аспектів здійснення нормативної грошової оцінки земельних ділянок в Україні, дає підстави для наступних висновків:

Договір на розробку технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок як підстава проведення оцінки земель відноситься до договорів підядру, а саме договорів підядру на проведення проектних та пошукових робіт. Даний договір можна охарактеризувати як двосторонній, консенсуальний, відплатний.

Рішення селищної, сільської міської або районної ради про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель є регуляторним актом в розумінні Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності». У зв'язку з цим повинна дотримуватись особлива процедура прийняття відповідного акту.

Чинним законодавством України не забезпечено на достатньому рівні можливість зацікавлених осіб захистити власні права, використовуючи позасудовий порядок оскарження результатів нормативної грошової оцінки земель. Серед способів захисту – лише спростування результатів державної експертизи технічної документації з нормативної грошової оцінки земель, яким можуть скористатися замовники або розробники об'єктів державної експертизи. Натомість особи, щодо яких будуть застосовуватись результати оцінки таким правом не наділені (крім випадків, коли вони виступають замовниками експертизи). Враховуючи наведене, запропоновано внести зміни до законодавства, які б забезпечили існування дієвого механізму позасудового оскарження результатів нормативної оцінки земель.

Судова практика з оскарження результатів нормативної оцінки земель в Україні є чисельною 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, а саме Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем). Тому її положення повинні бути якісно переглянуті та доопрацьовані, що має позитивно вплинути на динаміку розгляду відповідних справ у суді.



Список використаних джерел:

1. Закон України «Про оцінку земель» від 11.12.2003 року № 1378-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 229.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
3. Воскресенская Е. В. Правовое регулирование оценочной деятельности: дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / Е. В. Воскресенская. – С.– Пб., 2003. – 187 с.
4. Науменко А. В. Правове регулювання господарської діяльності у сфері оцінки майна: дис. канд. юрид. наук: 12.00.04 / А. В. Науменко. – Х., 2011. – 186 с.
5. Закон України «Про землеустрій» від 22.05.2003 року № 858-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
6. Закон України «Про державну експертизу землевпорядної документації» від 17.06.2004 року № 1808-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 38. – С. 1472.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» від 14.01.2015 року № 15 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 7. – С. 79.
8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13, № 13-14, № 15-16, № 17. – С. 556.
9. Закон України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 року № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
10. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22 травня 2014 року у справі номер К/800/15150/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39252863>.
11. Спільний наказ Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства аграрної політики України, Міністерства будівництва, архітектури та житлового-комунального господарства України, Української академії аграрних наук України «Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» від 27.01.2006 року № 18/15/21/11 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 15. – С. 154.
12. Наказ Державного комітету статистики «Про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми № 6-зем, 6а-зем, 6б-зем, 2-зем)» від 05.11.1998 року № 377 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 50. – С. 218.

