

## ОСНОВНІ КОЛІЗІЇ ТА НЕДОЛІКИ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ОЦІНКИ ЗЕМЕЛЬ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ В УКРАЇНІ

### THE MAIN CONFLICTS AND FLAWS IN THE LEGAL REGULATION OF AGRICULTURAL LAND ASSESSMENT IN UKRAINE

Шевченко Я.О.,

аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті розкрито основні колізії правового регулювання оцінки земель сільськогосподарського призначення в Україні, а також досліджені основні суперечності в законодавстві щодо оцінки земель. Виявлено основні недоліки в сучасному законодавстві про оцінку земель в Україні і запропоновано шляхи їх усунення.

**Ключові слова:** оцінка земель, землі сільськогосподарського призначення, колізії, земельне право.

В статье раскрыты основные коллизии регулирования оценки земель сельскохозяйственного назначения в Украине, а также исследован основной конфликт в законодательстве по оценке земли. Также выявлены основные недостатки в современном законодательстве в сфере оценки земель и предложены пути их устранения.

**Ключевые слова:** оценка земель, земли сельскохозяйственного назначения, коллизия, земельное право.

In the article the scientific approaches to understanding the quality of soil and offered improved definition of the concept. Soil is a component of the State Land Cadastre and one type of land evaluation. Soil is the basis for the economic evaluation of land and, respectively – regulatory monetary value of land, as determine the true cost of land, especially agricultural land, can only be ascertained quality.

As a result of the above definition of cleared improved quality of soil and analyzed legislation governing the procedure for this type of assessment that at the present stage of development of land relations requires improvement.

The article deals with the historical and legal aspects of land valuation institute in Ukrainian lands. Characterized valuation of land establish a legal institution of land law in Ukraine.

In the article are considered the legislation on assessment of agricultural land, as well as the formulation of conclusions and recommendations aimed at improving the legal regulation of land evaluation in the implementation of agricultural land market at the present stage.

**Key words:** land valuation, land legal, land law, agricultural land.

Земельне законодавство сучасної України, процес формування якого триває з 1990 р. в рамках проведення в Україні земельної реформи характеризується нестабільністю та низьким ступенем системності. Насамперед, це стосується норм, що регулюють земельні відносини у сфері оціночної діяльності земель сільськогосподарського призначення.

Правове забезпечення оцінки земель сільськогосподарського призначення в Україні має суттєві недоліки. Закони не здійснюють комплексного регулювання діяльності з оцінки земель, причому дублювання у правовому регулюванні земельних відносин стало стандартом законопроектної роботи. Наявність численних колізій значно знижує ефективність правового регулювання оцінки земель сільськогосподарського призначення, підриває довіру населення до держави.

З огляду на це, постає гостра необхідність розв'язання наукової проблеми із попередження виникнення колізій, правильного вирішення існуючих колізій шляхом вибору норми, яка підлягає застосуванню, та ефективного усунення із законодавства існуючих колізій у правовому регулюванні землеоціночних відносин. Вироблення теоретичних засад попередження, вирішення та усунення колізій у правовому регулюванні землеоціночних відносин дозволить істотно вдосконалити чинне законодавство України.

Проблеми у правовому регулюванні оцінки земель досліджувалися такими науковцями, як: В. І. Андрейцев, Д. В. Бусуйок, А. М. Третяк, А. М. Мірошніченко, М. С. Головатюк, С. О. Погрібний, А. М. Шульга, В. М. Єрмоленко, В. З. Янчук та ін. Проте питання недоліків та колізій у правовому регулюванні оцінки земель сільськогосподарського призначення не є достатньо дослідженими у спеціальній юридичній літературі, що обумовлює актуальність нашого дослідження.

Метою статті є дослідження та аналіз основних недоліків та суперечностей правового регулювання оцінки земель сільськогосподарського призначення в Україні.

Слід наголосити, що сучасна оцінка земельних ділянок сільськогосподарського призначення містить низку недоліків. Детальніше розглянемо їх.

Відповідно до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення провадиться окремо по орних землях, землях під багаторічними насадженнями, природними сіножатями і пасовищами [1]. Водночас, відповідно до ст. 22 Земельного кодексу України, до земель сільськогосподарського призначення належать, у т. ч. несільськогосподарські угіддя (господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісгосподарського призначення, землі під господарськими будівлями і дворами, землі під інфраструктурою оптових ринків сільськогосподарської продукції, землі тимчасової консервації тощо) [2, с. 19]. Існують навіть земельні ділянки сільськогосподарського призначення, склад угідь яких представлений виключно несільськогосподарськими угіддями. Таким чином, Методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів повинна передбачати оцінку даного виду угідь.

Під час проведення грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення використовуються застарілі дані, що не відповідають існуючим реаліям. Слід відмітити, що Національним планом дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» в частині «Розвиток сільського господарства та земельна реформа» [3] було передбачено удосконалення методики експертної та нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення. На виконання цього заходу в частині нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. «Про внесення змін до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» [4], якою було здійснено індексацію показників нормативної грошової оцінки

ріллі, проведеної станом на 1 липня 1995 р. (з урахуванням індексації станом на 01 січня 2012 р.), на коефіцієнт 1,756. Зауважимо, що єдиний для всіх областей України коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки ріллі – 1,756 не враховує специфічні природно-кліматичні умови різних регіонів України, і його застосування негативно вплине на економічні показники господарювання сільськогосподарських підприємств.

Тому Методика нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів [1] потребує суттєвого удосконалення в частині розробки диференційованого для областей України коефіцієнта індексації нормативної грошової оцінки ріллі.

Разом з тим, експертна грошова оцінка земельних ділянок відповідно до статей 5 та 13 Закону України «Про оцінку земель» проводиться з метою визначення вартості об'єкта оцінки та використовується при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок та прав на них, а саме: відчуження та страхування земельних ділянок, що належать до державної або комунальної власності; застави земельної ділянки; визначення інвестиційного вкладу в реалізацію інвестиційного проекту на земельні поліпшення; визначення вартості земельних ділянок, що належать до державної або комунальної власності, у разі якщо вони вносяться до статутного фонду господарського товариства; визначення вартості земельних ділянок при реорганізації, банкрутстві або ліквідації господарського товариства (підприємства) з державною часткою чи часткою комунального майна, яке є власником земельної ділянки; виділення або визначення частки держави чи територіальної громади у складі земельних ділянок, що перебувають у спільній власності; відображення вартості земельних ділянок у бухгалтерському обліку відповідно до законодавства України; визначення збитків власникам або землекористувачам у випадках, встановлених законом або договором; рішення суду [5, с. 22].

Методика експертної грошової оцінки земельних ділянок [6] регламентує проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок усіх категорій земель під час укладання цивільно-правових угод та переоцінки основних фондів для бухгалтерського обліку. Проте склад робіт з експертної грошової оцінки, вимоги до оформлення результатів оцінки та рецензування звітів про оцінку земельної ділянки (її частини) або прав щодо неї визначає Порядок проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок, затверджений наказом Державного комітету України по земельних ресурсах від 09 січня 2003 р. № 2 [7]. У Порядку проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок фактично міститься короткий коментар до Методики експертної грошової оцінки земельних ділянок.

Проведене дослідження дає підстави для констатування, що нинішнє законодавче регулювання та інструментарій проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок сільськогосподарського призначення містить низку проблем.

Так, Законом України «Про оцінку земель» визначено, що експертна грошова оцінка земельних ділянок проводиться на основі наступних методичних підходів: капіталізація чистого операційного або рентного доходу від використання земельних ділянок; зіставлення цін продажу подібних земельних ділянок; врахування витрат на земельні поліпшення. Окремо відмічається, що експертна грошова оцінка вільних від будівель та споруд земельних ділянок для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, особистого селянського господарства, що проводиться у зв'язку з викупом цих земельних ділянок для суспільних потреб чи їх примусовим відчуженням з мотивів суспільної необхідності, проводиться на основі методичного підходу капіталізації чистого операційного або рентного доходу від використання земельних ділянок з урахуванням їх використання за цільовим призначенням (використанням),

встановленим на день прийняття рішення про викуп таких земельних ділянок для суспільних потреб. Водночас, найбільш достовірний та ринковий методичний підхід, який полягає у зіставленні цін продажу подібних земельних ділянок в Україні до земель сільськогосподарського призначення застосовувати неможливо за відсутності їх ринкового обігу [8, с. 123].

Разом з тим, оцінювач (експерт з питань оцінки земельної ділянки) несе кримінальну відповідальність за недостовірну чи необ'єктивну оцінку майна, проте тут виникає колізія, оскільки оцінювач не встановлює ціну, а пояснює її вірогідне значення. Статтею 20 Закону України «Про виконавче провадження» та ст. 384 Кримінального кодексу України передбачено, що за недостовірну чи необ'єктивну оцінку майна оцінювач несе кримінальну відповідальність під час здійснення виконавчого провадження. Крім того, кримінальну відповідальність експерт (у таких випадках оцінювач) несе і за відмову без поважних причин від надання висновку чи за надання висновку, що містить завідомо неправдиві відомості. Разом з тим, це є законне право оцінювача, передбачене ст. 29 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [9].

Водночас ринкова оцінка використовується сторонами відповідних угод як орієнтир в процесі торгу щодо їх цінних параметрів. Сторони угоди залишаються повноважними та відповідальними суб'єктами прийняття спільного (в її рамках) рішення щодо максимізації зисків, очікуваних від обміну. Тому результати оцінки виступають для них консультативною щодо можливої ціни продажу даного об'єкта на ринку, інтерпретацією ринкових показників економічної привабливості прав на землю стосовно даного об'єкта оцінки. Як вже зазначалося, оцінювач не встановлює ціну, а пояснює її вірогідне значення. Він не може нести безпосередньої відповідальності за рішення сторін – залежно від мети оцінки він проводить більш чи менш детальний аналіз факторів ціноутворення. Крім того, для формування вірогідного значення ціни об'єкта оцінювання і оформлення звіту про оцінку оцінювач як вихідні дані використовує значний масив інформації. Ніякої відповідальності за надання завідомо неправдивої інформації особа, яка її надає, не несе.

Слід відмітити ще один недолік правового регулювання оцінки земель сільськогосподарського призначення – обмеженість доступу оцінювачів до інформації, необхідної для здійснення оціночної діяльності, складання звіту про оцінку та обґрунтування ціни об'єкта оцінки. Незважаючи на те, що згідно статей 11 та 29 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» оцінювачі мають право доступу до майна, яке оцінюється, документації та іншої інформації, яка є необхідною або має суттєве значення для оцінки, власники такої інформації, посилаючись на норми Закону України «Про інформацію», мають право такої інформації не надавати.

У зв'язку з цим доцільним буде врахування світового досвіду щодо формування інформаційної бази даних об'єктів нерухомості шляхом надання службовцями нотаріату знеособленої інформації незалежним оцінювачам для здійснення оціночної діяльності стосовно цін продажів земельних ділянок.

Характерно новим недоліком у правовому регулюванні оцінки земель сільськогосподарського призначення є законодавчий перелік суб'єктів оціночної діяльності. Так, з прийняттям нового Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» із переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, виключено землеоціночні роботи. Проте в ст. 6 Закону України «Про оцінку земель» зазначається, що суб'єктом оціночної діяльності у сфері оцінки земель можуть бути фізичні особи, які отримали кваліфікаційне свідоцтво оцінювача з експертної грошової оцінки земельних ділянок та ліцензію на виконан-

ня землеоціночних робіт у встановленому законом порядку. Тобто існує юридична колізія.

Розглядаючи обране питання, слід звернути увагу, що при визначенні станом на 01 січня 2012 р. нормативної грошової оцінки земельних часток (паїв) відповідно до сертифікатів на право на земельну частку (пай), що визначалася згідно Указу Президента України від 08 серпня 1995 р. «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» коефіцієнт 1,756 застосовується до нормативної грошової оцінки земельної частки (паю) у частині вартості площі ріллі, що припадає на земельну частку (пай) по конкретному сільськогосподарському підприємству, кооперативу, товариству згідно з рішеннями районних державних адміністрацій щодо затвердження розмірів земельної частки (паю) по кожному підприємству, кооперативу, товариству [10, с. 28].

Таким чином, нормативна грошова оцінка земельної частки (паю), відповідно до сертифікату на право на земельну частку (пай), сумарно складається з:

- нормативної грошової оцінки ріллі, що припадала на особу, яка має право на земельну частку (пай) для даного підприємства, кооперативу, товариства, яка збільшується на коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки земель та на коефіцієнт 1,756;

- нормативної грошової оцінки сіножатей, пасовищ та багаторічних насаджень, що припадала на особу, яка має право на земельну частку (пай) для даного підприємства, кооперативу, товариства, яка збільшується на коефіцієнт індексації нормативної грошової оцінки земель.

Аналіз відповідних положень нормативно-правових актів підтверджує, що нинішнє законодавство не здійснює комплексного врегулювання діяльності з оцінки земель. Загалом вирішення складних колізій складає серйозну проблему. До подібних прикладів можна віднести ситуацію, яка склалася свого часу після прийняття Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні». Формально цей Закон поширювався на оцінку всіх видів майна, більш того, передбачав, що відносини із оцінки майна можуть регулюватися лише тими актами, що не суперечать Закону. Між тим, формальне застосування вимог Закону до відносин із оцінки земельних ділянок, що мала законодавчим підґрунтям на той час лише кілька спеціальних норм у Законі України «Про плату за землю», повністю б зруйнувало вже усталену на той час

систему оцінки земель. Очевидно, з огляду на це Закон на практиці не розглядався як такий, що змінює чи скасовує спеціальні правила щодо оцінки земель. Ці правила згодом знайшли більш «тверду» законодавчу основу у вигляді нового Закону України «Про оцінку земель».

Аналогічним описаному є співвідношення між правовим регулюванням науково-технічної експертизи та державної землепорядної експертизи, що досліджувалося В. В. Носіком [11, с. 63].

Варто відзначити, що структура земельного законодавства України майже повністю копіює російське земельне законодавство, де також існує земельний кодекс, що, за визнанням російських вчених, не вирішив завдання кодифікації, а також закони про державний контроль за використанням та охороною земель, про оцінку земель, про оренду земель тощо. Вважаємо, що у даному випадку російський досвід навряд чи був вартим наслідування. Як наслідок, «множинність одночасно діючих законів з одного й того самого предмета правового регулювання практично неминуче пов'язана із повторами та суперечностями, що викликають незручності та помилки при застосуванні тих чи інших норм на практиці» [12, с. 83].

Вважаємо за необхідне підкреслити, що норми земельного права, які інтегруються у спеціалізовану комплексну галузь права (сільськогосподарське право, аграрне право), одночасно належать до обох галузей права. Таким чином визнається існування діалектичного зв'язку аграрного права із земельним [12, с. 82].

Законодавство у сфері оцінки земель сільськогосподарського призначення не здійснює комплексного врегулювання діяльності з оцінки земель. Норми матеріального права переважають над нормами процесуального права. Разом з 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 – встановлюють порядок, процедуру, «регламент» здійснення прав або виконання обов'язків, встановлених у матеріальних нормах. У разі, коли більш пізній акт змінює загальне правило у тому самому акті, де містяться і спеціальні норми, але не змінює спеціальних правил, є вагомий (але також не стовідсотковий) аргумент на користь того, що задум нормотворця полягав у збереженні пріоритету спеціальних правил [12, с. 219].

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 року № 213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-95-%D0%BF>
2. Дзюбак К. М. Проблеми сучасного визначення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення / К. М. Дзюбак // International scientific journal. – 2016. – № 1 (2). – С. 18–19.
3. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» в частині «Розвиток сільського господарства та земельна реформа» : Указ Президента України від 12 березня 2013 року № 128/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>
4. Про внесення змін до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 року № 1185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1185-2011-%D0%BF>
5. Вітвіцька В. Грошова оцінка як важливий чинник регулювання ринку сільськогосподарських земель / В. Вітвіцька // Землепорядний вісник. – 2014. – № 3. – С. 22–27.
6. Про експертну грошову оцінку земельних ділянок : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 року № 1531 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1531-2002-%D0%BF>
7. Порядок проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 09 січня 2003 року № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0396-03>
8. Петрович Л. М. Теоретичні засади землеустрою : навчальний посібник / Л. М. Петрович, В. М. Сай, М. С. Маланчук. – Л. : Львівська політехніка, 2015. – 236 с.
9. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2658-14>
10. Носік В. В. Захист права на земельну частку (пай) / В. В. Носік, Т. О. Коваленко, Б. А. Семененка // Актуальні питання приватизації та оцінки земель. Збірник наукових праць. – Суми : Мрія-1, ЛТД, 1999. – С. 27–32.
11. Носік В. В. Правові питання державної землепорядної експертизи / В. В. Носік // Право України. – 2003. – № 1. – С. 63–67.
12. Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мірошниченко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Алерта : КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 270 с.