

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ГРОШОВОЇ ОЦІНКИ ЗЕМЕЛЬ

ABOUT THE CLASSIFICATION OF LAND MONEY VALUATION OF LAND MONEY VALUATION LEGAL ACTS

Окрепка А.І.,

*аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

У даній статті розглядаються існуючі класифікації нормативно-правових актів у сфері грошової оцінки земель. Пропонується авторська класифікація нормативно-правових актів з розкриттям критеріїв такого поділу.

Ключові слова: класифікація, нормативно-правовий акт, грошова оцінка земель.

В данной статье рассматриваются существующие классификации нормативно-правовых актов в сфере денежной оценки земель. Предлагается авторская классификация нормативно-правовых актов с раскрытием критериев такого деления.

Ключевые слова: классификация, нормативно-правовой акт, денежная оценка земель.

This article deals with the existing classification of the legal acts in the sphere of land monetary valuation. The author proposes a new classification of legal acts with the disclosure of the standards in this division.

Key words: classification, legal act, land monetary valuation.

Постановка проблеми. Однією з особливостей системи нормативно-правового забезпечення грошової оцінки земель є значний масив нормативно-правових актів, які різняться за юридичною силою, темпоральною дією, розповсюджуються на різне коло суб'єктів правовідносин тощо. Як відомо, від впорядкованості законодавчої бази залежить, зокрема, ефективність, повнота та взаємоузгодженість правозастосування.

Стан дослідження. Класифікації нормативно-правових актів як передумови науково-обґрунтованої систематизації законодавства в юридичній науці приділяється значна увага, зокрема в працях таких вчених як С.С. Алексєєв, В.М. Горшенев, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Скакун тощо. Питання аналізу та класифікації нормативно-правового забезпечення грошової оцінки земель розглянуто в науковій статті Д.В. Бусуйок. Однак дана проблематика потребує подальшого дослідження та удосконалення. Тож метою статті є робота на основі існуючих наукових підходів авторської класифікації нормативно-правових актів в сфері грошової оцінки земель, що має надати більш широке уявлення про їх зміст та різноманітну спрямованість.

Виклад основного матеріалу. Держава крізь нормативно-правове регулювання забезпечує життєдіяльність різних сфер суспільних відносин, в т. ч. і сфери оцінки земель. Правове регулювання передбачає державно-владний вплив на оціночну діяльність за допомогою взятій в єдності системи нормативно-правових засобів, з метою її утвердження, регулювання і розвитку відповідно до критеріїв встановлених державою та оціночною спільнотою, або ж іншими словами, як визначає В. М. Горшенев, здійснюється «переведення нормативності права в упорядкованість відносин в конкретній сфері [3, с. 42].

Багатогранність законодавчої бази, що врегульовує суспільні відносини в сфері грошової оцінки земель обумовлює необхідність класифікації нормативно-правових актів за певними критеріями з метою їх впорядкованості, оцінки стану нормативного забезпечення та його внутрішніх закономірностей, зручності та більшої ефективності практичного застосування тощо. На думку К. Рудельсон, «класифікація широко застосовується в усіх областях наукової і практичної діяльності суспільства. Вона сприяє упорядкуванню явищ, предметів і цим полегшує процес їхнього вивчення, допомагає розкрити внутрішні закономірності об'єктивного світу [19, с. 29]». Під класифікацією нормативно-правових актів прийнято розуміти розподіл цих актів на групи (класи) за ознаками, що їх розрізняють або роблять схожими [2, с. 36].

Найбільш вживаною класифікацією нормативно-правових актів в юриспруденції є класифікація за суб'єктом

нормотворчості та на основі якої вибудовується система законодавства. Складовими даної класифікації є:

- закони України;
- нормативно-правові акти Верховної Ради України;
- укази та розпорядження Президента України;
- постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
- накази, інструкції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- акти місцевих органів самоврядування щодо здійснення функцій, які їм делеговані державними органами тощо [6, с. 67].

Д.В. Бусуйок пропонує виділяти за предметом правового регулювання чотири групи нормативно-правових актів [1, с. 167]. До першої належать нормативно-правові акти, що визначають загальні засади здійснення оцінки земель, другу групу становлять нормативно-правові акти щодо нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, до третьої групи належать нормативно-правові акти щодо нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (окрім земель населених пунктів), та четверту групу формують нормативно-правові акти щодо експертної грошової оцінки земельних ділянок.

На наше переконання, нормативну та експертну грошові оцінки не слід поділяти додатково на групи. Хоча нормативна грошова оцінка передбачає визначення вартості земель за трьома методиками, дві з яких об'єднані однією постановою: одна для земель сільськогосподарського призначення, інша для населених пунктів і третя для земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів). Однак нормативна оцінка незалежно від категорії земель, що оцінюються, побудована за єдиними принципами (об'єднання подібних об'єктів на певні групи по ряду подібних ознак, поступового наближення тощо) та її кінцевим результатом є визначення нормативної вартості землі. Тому нормативно-правові акти, що регулюють питання здійснення нормативної грошової оцінки варто виділити в одну групу. Так само як і нормативно-правові, які регулюють відносини в сфері експертної грошової оцінки, необхідно виділяти в одну групу, не дивлячись що експертна оцінка передбачає різні методичні підходи для визначення вартості залежно від категорії земель та прав на земельну ділянку, що оцінюється.

Аналізуючи наукові здобутки попередників, з ціллю розширення наукового пізнання даної теми нами пропонується класифікація нормативно-правових актів грошової оцінки земель за предметом правового регулювання.

Отже, визначимо суть кожного пункту класифікації та проілюструємо на прикладі.

Першу групу формують нормативно-правові акти, що визначають загальні положення оцінки земель. До них слід віднести Закон України «Про оцінку земель» [12], Земельний кодекс України [4], Наказ Держкомзему «Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності щодо проведення робіт із землеустрою, землеоціночних робіт». В статті 2 Закон України «Про оцінку земель» вказано, що правове регулювання оцінки земель здійснюється відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність» [16]. Вище названий закон, Постанова КМУ «Про затвердження Національного стандарту № 1» [10], Постанова КМУ «Про затвердження Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна» [11] встановлюють загальні засади діяльності саме в сфері експертної оцінки.

Другу групу становлять нормативно-правові акти, що регулюють питання здійснення нормативної грошової оцінки земель. Постанова КМУ «Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» [14], Постанова КМУ «Про методику нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)» [13], Наказ Держкомзему «Про порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» [18].

Третю групу становлять нормативно-правові акти, що врегульовують питання експертної грошової оцінки земельних ділянок. Постанова КМУ «Про експертну грошову оцінку земельних ділянок» [8], Наказ Держкомзему «Про затвердження порядку проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок» [12] та інші вище названі закони.

Четверту групу становлять нормативно-правові акти, які дотичні до законодавства в сфері оцінки земель. Дані норми врегульовують суміжні правовідносини, для яких оцінка земель є законодавчою вимогою чи рекомендацією та відсилають до спеціального законодавства. Іншими словами ці норми, хоч і знаходяться в нормативно-правових актах, що мають інший предмет врегулювання, проте залишаються «клітинками однієї матерії» – грошової оцінки земель. Їх в свою чергу можна поділити на дві підгрупи:

1) ті, які передбачають необхідність проведення конкретного виду оціночних робіт і відсилають до норм законодавства про оцінку (стаття 29 ЗУ «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 квітня 1992 р. № 2343, стаття 278 Податкового кодексу від 2 грудня 2010 р. № 2755, стаття 58 ЗУ «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 № 606, п. 4.1. Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки від 27 жовтня 1997 № 171, п. 6 Інформаційного листа Вищого господарського суду від 25 вересня 2011 № 01-06/1175/2011 тощо);

2) норми, які передбачають визначення вартості об'єкту, замовчуючи про спосіб її визначення (до таких можна віднести Інструкцію про порядок обчислення та справляння державного мита, затвердженої наказом голови державної податкової інспекції України від 22 квітня 1993 № 15, стаття 582 Цивільного кодексу від 16 січня 2003 р. № 435, Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 1993 р. № 284 тощо).

Можлива класифікація нормативно-правового забезпечення в сфері грошової оцінки земель й за іншими критеріями. Погоджуємось з думкою С.А. Митяя, що сучасний період становлення оціночної діяльності можна поділити

на три умовні етапи [5, с. 153] та пропонуємо розроблену нами на основі періодизації оціночної діяльності класифікацію законодавства в сфері грошової оцінки земель за хронологічним принципом. Вона складається з чотирьох етапів:

Перший етап: 1991-2000 рр. – перехід до ринкових відносин, відродження оцінки земель та іншої нерухомості, приватизація державної власності. Так Земельний кодекс 1990 року першим передбачав, що економічне регулювання земельних відносин повинно здійснюватись за нормативною ціною. Закон України «Про плату за землю» 1992 року встановлював нормативну ціну землі на рівні стократного розміру податку за землею, нова редакція цього закону в 1996 році вводила поняття грошової оцінки та її розрахунок на основі капіталізованого рентного доходу. Указ Президента України «Про приватизацію об'єктів незавершеного будівництва» від 14 жовтня 1993 року №612/93 передбачав визначення вартості земельної ділянки, на яких знаходяться об'єкти незавершеного будівництва на основі експертної оцінки

Протягом 1995-1999 років на державному рівні затверджуються методики і порядки грошової оцінки земель різного цільового призначення: Методика грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 року № 213/95, Методика грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 року № 525/97, Порядок проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок несільськогосподарського призначення, затверджений наказом Держкомзему від 8 липня 1999 р. № 72, Методика нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів), затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 р. № 525 тощо.

Велике значення у розвитку експертної оцінки землі належить українсько-американському проекту «Приватизація земель несільськогосподарського призначення підприємствами України» протягом 1997-2000 років, який передбачав можливість застосування різних методичних технік оцінки землі. Як наслідок напрацьований досвід був закріпленний в Методичних рекомендаціях з експертної грошової оцінки земельних ділянок, затверджений наказом Держкомзему від 12 листопада 1998 № 118. Таким чином перший етап становлення землеоціночної діяльності характеризується дозріванням даної діяльності, її державним визнанням, проте функціонуванням без належного нормативно-правового супроводу та державного регулювання, коли праці окремих ентузіастів в сфері оцінки землі перетворювались в окремі науково-практичні напрями діяльності.

Другий етап: 2001-2006 рр. – становлення інституту незалежної оцінки (у тому числі оцінки земель) в умовах законодавчого визначення. Важливим моментом становлення землеоціночної діяльності було законодавче визнання видів оцінки землі. Земельний кодекс від 25 листопада 2001 р. закріпив три види оцінки земель залежно від мети та методів проведення: бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земельних ділянок, остання в свою чергу поділяється на нормативну та експертну. З прийняттям в 2001 році ЗУ «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» було введено у вітчизняний обіг поняття «оціночна діяльність». Даний закон став основним законодавчим актом, який регулює відносини у сфері оцінки майна та майнових прав та визначає межі державного регулювання, у частині доступу до професії, розвитку методології оцінки та забезпечення контролю за якістю надання оціночних послуг. Протягом 2002-2006 років була затверджена нова методика експертної грошової оцінки земель та порядок

її проведення [30; 31], які в якості основної бази оцінки земельних ділянок встановили ринкову вартість. Дані документи розроблялись на основі Міжнародних стандартів оцінки та Європейських стандартів оцінки та від початку передбачали визначення ринкової вартості. У зв'язку з прийняттям Закону України «Про оцінку земель» 11 грудня 2003 року остаточно відмежовано оцінку землі від оцінки іншого нерухомого майна та майнових прав щодо них та забезпечується особливий статус експертної грошової оцінки земельних ділянок як спеціального виду оціночних робіт.

Третій етап: 2007- ... – розвиток та вдосконалення оціночної діяльності відповідно до зміни соціально-економічних відносин в умовах контрольованого державного регулювання. На третьому етапі в силу необхідності постійного відображення змінюваних характеристик суспільно-економічного розвитку перед нами постає необхідність вдосконалення нормативної бази шляхом внесення змін, доповнень та скасування, адаптації світового досвіду та міжнародних стандартів оцінки до українських реалій, розробки нових та покращення існуючих методологічних і організаційних основ оцінки землі, що в результаті підвищить достовірність та прозорість оціночних процедур.

Ми передбачаємо можливість виділення четвертого етапу «саморегулювання в сфері оцінки» внаслідок впровадження державної політики щодо дерегуляції господарської діяльності в сфері землеоціночних робіт, яка передбачена Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", затвердженого Указом Президента України від 27 квітня 2011 року № 504/2011. Дане нововведення започаткувало б нову віху в організації землеоціночної діяльності – відміну ліцензування, становлення інституту саморегулювання та утвердження нових стандартів оцінки. Позитивним кроком в дерегуляції підприємницької діяльності було прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо дерегуляції господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою та землеоціночних робіт)» від 2 жовтня 2012 року № 5394-17, яким відміняється ліцензування землевпорядних робіт та вводиться обов'язкова сертифікація інженерів-землевпорядників та інженерів-геодезистів. Од-

нак питання щодо дерегуляції землеоціночних робіт все ще залишається відкритим.

Магістральним напрямком удосконалення законодавства в сфері грошової оцінки земель є його подальша систематизація, про що не одноразово зазначали в науковій літературі [2, с. 186]. Нижчим шаблоном впорядкування є облік нормативно-правових актів та інкорпорація законодавства (підготовка та видання різного роду збірників та зібрань законодавства), які здійснюються, як правило, на основі предметної або хронологічної класифікації. Тому першими кроками до формування внутрішньо не суперечливого законодавства є розробка науково обґрунтованих класифікацій.

Вищою формою приведення законодавства в сфері оцінки в упорядковану систему є його кодифікація шляхом прийняття Кодексу про оціночну діяльність. Даний акт, на нашу думку, слід розглядати як взаємозв'язок інтеграції та диференціації норм у регулюванні правовідносин в сфері оціночної діяльності. Оскільки даний кодекс об'єднуватиме сукупність різногалузевих норм права, які необхідні для врегулювання даного кола правовідносин. В кодексі вбачається виділення одного з розділів присвяченого грошовій оцінці земель поряд з питаннями врегулювання оцінки об'єктів іншої нерухомості, рухомих речей, об'єктів інтелектуальної власності тощо. Тобто даний нормативний акт матиме комплексний характер. Слушно зауважує С.С.Алексеев, аналізуючи комплексні галузі та інститути права, що комплексне утворення – не інкорпоративне зібрання різногалузевих норм, а юридично змістовне явище, що «формується завдяки цілеспрямованій законодавчій роботі і насамперед міжгалузевій кодифікації, яка насичує право міжгалузевими системними узагальненнями».

Підсумовуючи вище зазначене, можна прийти до наступних **висновків**. Авторська класифікація нормативно-правових актів в сфері грошової оцінки земель, разом з класифікаціями, розробленими іншими науковцями сприятимуть кращій оцінці й аналізу нормативно-правового забезпечення та можливій подальшій систематизації законодавства в даній сфері. Ми вбачаємо, перспективами подальших досліджень є детальний аналіз якісного змісту нормативно – правового регулювання грошової оцінки земель та проблем систематизації законодавства в даній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексеев С.С. Отрасли советского права: проблемы, исходные положения // Советское государство и право. – 1979. – № 9. – С. 15-23.
2. Бусуйок Д. Шляхи удосконалення законодавчого регулювання грошової оцінки земельних ділянок / Д. Бусуйок // Право України. – 2010. – № 3. – С. 166-187.
3. Вилегжаніна М. В. Класифікаційний аналіз нормативно-правових актів // Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія : науковий журнал. – 2011. – №1. – С. 35 (с. 36!).
4. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М. : Юридическая литература, 1972. – С. 42.
5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 року (станом на 05.09.2012) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Митяй С.А. Становлення та розвиток оцінки нерухомого майна в Україні// Економіка і регіон. ПолтНТУ. – 2009. – № 1(20). – С. 153-158.
7. Погорілко В.Ф, Шпиталенко Г.А. Правознавство : підручник. – К. : Каравела, 2010. – 592 с.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо дерегуляції господарської діяльності з проведення робіт із землеустрою та землеоціночних робіт: Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5394-17// Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
9. Про експертну грошову оцінку земельних ділянок : постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2002 р. № 1531 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 42. – С. 144.
10. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності щодо проведення землевпорядних та землеоціночних робіт: наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державного комітету України із земельних ресурсів від 13 лютого 2001 р. № 28/18 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – С. 669.
11. Про затвердження Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1440 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 37. – С. 64.
12. Про затвердження Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна» : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1442 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 44. – С. 31.

13. Про затвердження Порядку проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок : наказ Державного комітету України із земельних ресурсів від 9 січня 2003 р. № 2 // Український земельний ринок // Режим доступу : www.land/ukraine.com.

14. Про Методику нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) : постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 р. №525 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 23. – С. 87.

15. Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів : постанова Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 р. № 213 // Режим доступу : [//www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

16. Про оцінку земель : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1378–IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 1. – С. 7.

17. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2658–III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 34. – С. 1.

18. Про Порядок нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель у межах населених пунктів) : наказ Державного комітету України із земельних ресурсів та інших органів від 27 січня 2006 р. № 19/16/22/11/17/12 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 15. – С. 169.

19. Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів : наказ Державного комітету України із земельних ресурсів та інших органів від 27 січня 2006 р. № 18/15/21/11 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 15. – С. 154.

20. Рудельсон К.И. Современные документные классификации / К.И. Рудельсон. – М. : Наука, 1973. – 267 с.

21. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / О.Ф. Скакун. – Х., 2001. – 656 с.