



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕНЕЖНОЙ ОЦЕНКИ ЗЕМЛИ

Анна ФЕДУН,

аспирант

Института государства и права имени В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины

Summary

In the article the research of legal regulation of land valuation in the United Kingdom, USA, Germany, the Russian Federation, the Republic of Belarus is providing. Expands the basic tendencies in legal regulation of land valuation including: harmonization of domestic legislation with international standards and regulations; symbiosis between state regulation and self-regulation of valuation activities; valuation of real estate and land parcel as a single object; great influence of self-regulating organization and associations of appraisers for the development of appropriate legislation. It is grounded that the Ukrainian legislation that regulates normative and expert land valuation needs to be improved according to relevant foreign experience.

Key words: foreign experience of land valuation, normative land valuation, expert land valuation, legal regulation of land valuation.

Аннотация

В статье проводится исследование правового регулирования денежной оценки земли в Великобритании, США, Германии, Российской Федерации и Республике Беларусь. Раскрываются основные тенденции правового регулирования денежной оценки земельных участков, среди которых гармонизация внутреннего законодательства стран с международными стандартами и правилами; симбиоз государственного регулирования и саморегулирования оценочной деятельности; оценка строения и земельного участка под ним как единого объекта; влияние саморегулируемых организаций и объединений оценщиков на развитие соответствующего законодательства. Обосновано, что законодательство Украины, регулирующее проведение нормативной и экспертной оценок земельных участков, требует усовершенствования с учетом описанного зарубежного опыта.

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

Постановка проблемы. Правовое регулирование денежной оценки земельных участков в Украине подвержено ряду теоретических и практических проблем. Анализ опыта зарубежных стран, которые имеют давнюю историю развития землеоценочной деятельности либо относятся с Украиной к одной правовой системе, позволит выработать четкие предложения по совершенствованию законодательства и решению соответствующих проблем.

Актуальность темы исследования подтверждается стремлением законодателя заполнить пробелы и урегулировать существующие коллизии в действующем законодательстве Украины. Вместе с тем, несмотря на принятые изменения в законодательство в сфере оценки земли, некоторые проблемы остались неурегулированными как в практической, так и в теоретической плоскости.

Правовое регулирование оценки земли в разных странах исследовали А.И. Драпиковский, И.Б. Иванова, А.В. Верхозина, М.А. Федотова, В.В. Токар, Е.С. Хорошаев, Ф.П. Румянцев, Д.В. Хавин и др.

Целью статьи является исследование правового регулирования оценки земельных участков зарубежных стран и выработка предложений по решению

теоретических и практических проблем для усовершенствования законодательства Украины в сфере оценки земли.

Изложение основного материала исследования. В мировой практике принято различать два вида денежной оценки земельных участков: массовую оценку (оценка большого количества объектов на конкретную дату с использованием стандартных методик) и индивидуальную оценку (оценка конкретного объекта на определенную дату). Массовая оценка, как правило, осуществляется для целей налогообложения, тогда как индивидуальная оценка используется при совершении сделок, связанных с землей.

Массовую оценку земель называют *нормативной (кадастровой) оценкой*, а индивидуальную – *экспертной (рыночной) оценкой*. Нормативная (кадастровая) оценка сопровождается государственным регулированием, в то время как экспертная (рыночная) в большинстве развитых стран сочетает в себе частичное государственное регулирование и саморегулирование этой деятельности. Таким образом, существующее в Украине разделение денежной оценки на нормативную и экспертную является общепринятым и в мировой практике. Примечательно, что ни в од-

ной из исследуемых зарубежных стран не употребляется в законодательстве понятие «денежная оценка земель», как это наблюдается в Украине.

В.А. Мельничук отмечает, что основными сферами применения оценки земельных участков в разных странах мира являются следующие: определение размера земельного налога, потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, взыскание государственной пошлины, других платежей при осуществлении гражданско-правовых сделок с землей, страховании и приватизации [1, с. 92]. Как видим, одна из основных сфер использования денежной оценки земельных участков в мире – это взыскание налогов. При этом в большинстве развитых стран в случае наличия на земле улучшений объектом налогообложения и, соответственно, массовой оценки выступает недвижимое имущество, которое включает землю и улучшения на ней. Это характерно для Австрии, Бельгии, Великобритании, Дании, Испании, Нидерландов, Германии, Российской Федерации, Швеции. Как отмечают А.И. Драпиковский и И.Б. Иванова, количество стран, в которых земля и улучшения оцениваются и облагаются отдельно, постоянно уменьшается, и даже в странах СНГ, где как правило, облагалась



только земля, в последние годы внедряется система налогообложения всей недвижимости; это обусловлено тем, что система, которая использует различные налоги и оценки, не только усложняет процесс управления ею, но и является менее нейтральной по поступлениям и справедливой в отношении налогоплательщиков [2].

Говоря о зарубежном опыте правового регулирования денежной оценки земельных участков, мы не можем обойти вниманием деятельность *Международного комитета по стандартам оценки имущества IVSK и Европейской ассоциации оценщиков TEGOVA*. Общества оценщиков разных стран мира объединились вокруг данных организаций, результатом чего стало внедрение в национальное законодательство зарубежных стран стандартов оценки имущества, в том числе недвижимости. Именно это стало определяющим в развитии всей оценочной деятельности в мире.

Выражаем надежду, что через некоторое время все мировое сообщество оценщиков будет использовать международные и европейские стандарты оценки имущества и гармонизировать собственное законодательство в соответствии с ними. Считается, что международные и национальные стандарты оценки должны дополнять и подкреплять друг друга, способствуя тем самым соблюдению оценщиками разных стран общепринятых принципов оценки [3, с. 24].

Существенное влияние на развитие законодательства в сфере оценки земель сельскохозяйственного назначения разных стран имеет деятельность *Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (сокращенно ФАО, Food and Agriculture Organization of the United Nations)*, которая была основана 16 октября 1945 г. с целью решения проблем развития сельских регионов и сельскохозяйственного производства в системе ООН. ФАО в своей работе уделяет внимание теоретическим и практическим вопросам оценки земель сельскохозяйственного назначения.

Перейдем к рассмотрению правового регулирования денежной оценки земельных участков на примере конкретных стран, практика которых оказалась нам интересной.

Великобритания. Развитие денежной оценки земельных участков в Великобритании имеет давнюю историю. С самого начала оценка имущества базировалась на принципах саморегулирования профессии и деятельности. В 1868 г. был создан Королевский институт дипломированных оценщиков (Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS)), который представляет собой профессиональную организацию, объединяющую специалистов в сфере недвижимости. Эта организация уже давно вышла за пределы Великобритании и принимает в члены профессионалов со многих стран мира, в том числе из Украины. Институтом созданы Стандарты RICS (RICS Valuation Standards), разрабатываются учебные программы и курсы. Для получения звания члена RICS нужно иметь образование в сфере недвижимости в образовательном учреждении, аккредитованном институтом, и пройти стажировку под руководством члена RICS. Соответствующее звание является показателем качества уже много десятилетий.

Поскольку Великобритания – это страна, которой присуще саморегулирование оценочной деятельности, большинство возложенных на оценку функций выполняет экспертная оценка. Нормативная оценка земли служит для взыскания имущественного налога и представляет собой сумму предполагаемого годового дохода от сдачи земли в аренду [4, с. 276]. Налог наполняет местный бюджет примерно на треть. Плательщиками налога являются собственники или арендаторы земельного участка. Все имущество делится на группы, оценка его пересматривается ориентировочно не реже чем один раз в 10 лет.

Как метко заметил А. Коннелан, история налогообложения стоимости земли в Великобритании больше, чем просто история, она может помочь творить историю [5].

Соединенные Штаты Америки. Зарождение денежной оценки земельных участков в США началось еще в 30-х годах прошлого века и основывалось на саморегулировании этой деятельности. Учитывая автономность штатов страны в принятии решений и регулировании внутренних вопросов, особенности оценки в том или ином штате прописаны в их Конституци-

ях. Например, в главе 10 ст. 2 Конституции штата Вирджиния [6] закреплено, что оценка недвижимого имущества проводится по справедливой рыночной стоимости. Генеральная Ассамблея может классифицировать землю по целевому назначению и определить льготы в налогообложении того или иного региона. Для обеспечения государственных целей оценка проводится Государственным агентством в порядке, предусмотренном законодательством. Конституция штата Аризоны [7] в разделе 10 ст. 4-5 устанавливает, что все земли, прежде чем отчуждаться, должны по достоинству оцениваться, исходя из размера минимальной цены на землю. Минимальная цена земли установлена на уровне трех долларов США за акр.

В Конституции штата Невада [8] закреплено, что законодательством предусматриваются общие принципы справедливой оценки с целью налогообложения. В порядке, предусмотренном законодательством, возможно утверждение иных правил налогообложения отдельных категорий земель и отличных подходов к их оценке.

По примеру RICS в Великобритании в США в 1932 г. был создан Институт оценки (The Appraisal Institute), который на сегодняшний день объединяет почти 22 000 специалистов из 60 стран мира. Институт популяризирует профессионализм и соблюдение этических стандартов оценщиками.

Результативным, по нашему мнению, является подход, действующий в Соединенных Штатах Америки, когда в процессе экспертной оценки земель привлекаются специалисты из разных областей знаний. Ими могут быть почвоведы, экономисты, агрономы, геодезисты, климатологи, картографы, юристы, фермеры, имеющие необходимые теоретические либо практические знания. Один оценщик не всегда обладает всеми специальными знаниями, которые могут понадобиться в процессе оценки земли.

Как отмечают исследователи, в конце XX в. основы регулирования оценки имущества в США были изменены, учитывая убытки американских кредитных институтов по причине некачественной оценки имущества [9, с. 25]. Поэтому были введены лицензирование и сертификация оцен-



щиков, возможность применения дисциплинарной ответственности как результат некачественной оценки. Таким образом, США пополнили группу стран, для которых характерно смешанное регулирование оценочной деятельности, основанное на принципах государственного регулирования и саморегулирования этой сферы.

Германия. Строительный кодекс Германии 1986 г. и на сегодняшний день остается одним из основополагающих актов в сфере оценки имущества. В частности, им предусмотрено обязательное ведение сборников цен купли-продажи, в которых регистрируются и оцениваются сделки с земельными участками [9, с. 14]. Именно немецкая модель оценки имущества была заимствована для воплощения в Украине. Так, в обеих странах рыночная стоимость состояла из двух отдельных элементов стоимости земли и стоимости зданий и сооружений, расположенных на участке, и определялась путем применения трех методов (метод сравнительной стоимости, метод стоимости чистого дохода и метод фактической стоимости – *авт.*) [10, с. 64].

Порядок денежной оценки земельных участков в Германии дополнительно регулируется Постановлением о принципах определения стоимости земельных участков в текущих ценах от 06.12.1988 г. За основу определения рыночной стоимости земельных участков взято соотношение цен на земельном рынке, а как исходные данные используются только типичные цены купли-продажи, которые сформировались при типичных условиях [11, с. 36].

Объектом налогообложения и массовой оценки в Германии является недвижимое имущество, которое включает землю и земельные улучшения [2]. Переоценка стоимости объектов налогообложения обязательных платежей проводится каждые 3 года, что является трудоемкой и затратной операцией [12, с. 400].

Российская Федерация. Денежная оценка земельных участков в Российской Федерации, согласно Земельного кодекса Российской Федерации, бывает двух видов: кадастровая оценка и экспертная оценка [13, ст. 66]. Основополагающим нормативно-правовым актом Российской Федерации по оценке является Федеральный Закон «Об оце-

ночной деятельности в Российской Федерации» [14]. В отличие от Земельного кодекса Украины, в Земельном кодексе Российской Федерации положения об оценке земли содержатся в отдельной главе, вместе с положениями о плате за землю. Из этого можно сделать вывод, что законодатель таким образом подчеркивает основную функцию оценки земель (фискальную).

Кадастровая оценка земли проводится органами государственной власти, прежде всего, для целей налогообложения и выражается в установлении среднего уровня кадастровой стоимости земли по муниципальному району (городскому округу). Интересным является положение Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому в случае определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости [13, ч. 3 ст. 66].

Позитивным считаем тот факт, что данные кадастровой оценки земель являются открытыми в публичной кадастровой карте Российской Федерации (портал <http://maps.rosreestr.ru/PortalOnline/>).

Законодательству Российской Федерации также известно такое понятие, как «нормативная цена земли», которая является показателем, характеризующим стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости [15, ст. 25]. Порядком определения нормативной цены земли закреплено, что она применяется в случаях, определенных законодательством, ежегодно устанавливается органами исполнительной власти для земель различного целевого назначения по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам [16]. Нормативная цена земли не должна превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

Нужно отметить, что на сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации действует принцип «единой юридической судьбы здания и земельного участка, расположенного на нем» [17, ст. 273]. Однако В.И. Петров отмечает, что в этом направлении намечен переход к единому объекту не-

движимости, который будет включать земельный участок и все улучшения [18, с. 10].

Относительно других тенденций развития правового регулирования оценки земли, то правительством Российской Федерации был принят План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование оценочной деятельности» [19]. Среди целей соответствующей «дорожной карты» названы следующие:

- разработка и внесение изменений в федеральный стандарт оценки с учетом международных стандартов оценки;

- развитие баз данных, содержащих информацию о характеристиках объектов оценки, уточнения порядка имущественной ответственности юридических лиц-оценщиков, дисциплинарной ответственности оценщиков;

- повышение требований к членству в саморегулируемых организациях оценщиков;

- совершенствование процедур проведения государственной кадастровой оценки, порядка обжалования результатов ее проведения, установления дополнительных требований к исполнителям работ по кадастровой оценке;

- уточнение полномочий органов государственного и негосударственного регулирования оценочной деятельности, порядка создания и функционирования Национального совета по оценочной деятельности.

Данный план содержит конкретные сроки выполнения запланированных мероприятий. Положительно оцениваем перечисленные инициативы, учитывая стремление к гармонизации внутреннего законодательства Российской Федерации по оценке имущества с международными стандартами, обеспечение возможности обжалования результатов оценки, привлечения к ответственности недобросовестных оценщиков, развитие саморегулируемых организаций.

Направление к интеграции с международными стандартами оценки подтверждает и участие российских организаций оценщиков в Европейской группе ассоциаций оценщиков и Международном комитете по стандартам оценки имущества. При этом в Международном комитете Российская Федерация представлена в том числе как



институциональный член (через Министерство экономического развития Российской Федерации) и академический член (через Высшую школу экономики, Институт экономики недвижимости).

Республика Беларусь. Денежная оценка земельных участков в Республике Беларусь включает в себя кадастровую и индивидуальную оценки. Как указано в Кодексе Республики Беларусь о земле, кадастровая оценка земель проводится Государственным комитетом имущества Республики Беларусь не реже чем через пять лет [20, ст. 88]. Как отмечают ученые, на современном этапе развития Республика Беларусь является страной, которой присуще государственное регулирование оценочной деятельности, поскольку аттестация оценщиков осуществляется Государственным комитетом имущества Республики Беларусь, ведется государственный реестр оценщиков, разработка и принятие стандартов профессиональной деятельности осуществляется государственными органами власти [21].

До 2006 г. в Республике Беларусь уделялось мало внимания правовому регулированию оценки имущества. Оценка осуществлялась по методическим рекомендациям, которые имели не общеобязательный, а рекомендательный характер. В 2006 г. был принят Указ Президента «Об оценочной деятельности в Республике Беларусь», которым утверждалось Положение об оценке стоимости объектов гражданских прав в Республике Беларусь [22]. Этим положением устанавливались общие принципы оценки и методы ее проведения. Позже были приняты стандарты по оценке и технические кодексы, в частности по оценке земель действует стандарт СТБ 52.2.01-2011 «Оценка стоимости объектов гражданских прав. Оценка земельных участков» и технический кодекс СТБ 52.2.01-2011 «Оценка стоимости объектов гражданских прав».

Выводы. Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. В мировой практике принято различать два вида денежной оценки земельных участков: массовую оценку и индивидуальную оценку. Массовая оценка, как правило, осуществляется для целей налогообложения, в то время как индивидуальная оценка использу-

ется при совершении сделок, связанных с землей. Массовую оценку обычно называют нормативной (кадастровой) оценкой, а индивидуальную – экспертной (рыночной) оценкой. В законодательстве зарубежных стран при этом не употребляется термин «денежная оценка земельных участков». В связи с этим считаем целесообразным исключить из законодательства Украины данное понятие как такое, что является искусственным, объединяет абсолютно разные виды оценки, схожесть которых заключается лишь в их денежном выражении.

2. Правовое регулирование денежной оценки земельных участков осуществляется в большинстве зарубежных стран путем принятия одного или нескольких нормативно-правовых актов. Первый из них обычно представляет собой закон, в котором закреплены общие принципы оценки земель, тогда как второй – это подзаконный нормативно-правовой акт, содержащий стандарты оценки имущества, методы и подходы. В большинстве стран эти стандарты приняты с учетом международных либо европейских стандартов оценки, что свидетельствует о гармонизации внутреннего законодательства стран с соответствующими стандартами.

3. Определяющее влияние на развитие мирового сообщества оценщиков и тенденции в развитии национального законодательства различных стран имеет деятельность Международного комитета по стандартам оценки имущества IVSK и Европейской ассоциации оценщиков TEGOVA. Также популяризируют в мире профессионализм и соблюдение этики оценщики Королевского института дипломированных оценщиков (RICS) в Великобритании и Института оценки (The Appraisal Institute) в США.

Список использованной литературы:

1. Мельничук В.О. Економічні засади експертної грошової оцінки земельних ділянок сільськогосподарського призначення : дис. ... екон. наук : спец. 08.00.06 / В.О. Мельничук. – К., 2011. – 260 с.

2. Драпиковський О. Масова оцінка міських земель: Україна та світовий досвід / О. Драпиковський, І. Іванова

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://masters.donntu.edu.ua/2011/igg/chaika/library/article3.htm>.

3. Оценка недвижимости : [учебник] / [А.И. Драпиковский, И.Б. Иванова, Н.С. Игнатенко, Н.Б. Исаев, И.В. Лукашов, Н.В. Мокроусов, Л.В. Романенко] ; под ред. А.И. Драпиковского, И.Б. Ивановой. – 2 изд. – Б. : Ега-Басма, 2007. – 480 с.

4. Оценка земли : [учебное пособие] / [Ф.П. Румянцев, Д.В. Хавин, В.В. Бобылев, В.В. Ноздрин]. – Нижний Новгород, 2003. – 288 с.

5. Land Value Taxation in Britain. Experience and opportunities. Owen Connellan [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lincolnst.edu/subcenters/property-valuation-and-taxation-library/dl/connellan.pdf>.

6. Constitution of Virginia [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://constitution.legis.virginia.gov/ConstitutionPrint.htm>.

7. Arizona Constitution [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.azleg.gov/Constitution.asp?Article=10>.

8. The Constitution of the State of Nevada [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.leg.state.nv.us/const/nvconst.html#Art10>.

9. Сравнительный анализ международного и российского законодательства в области оценочной деятельности / [А.В. Верховина, М.А. Федотова]. – М. : ИНТЕРПРЕКЛАМА, 2003. – 368 с.

10. Павлишина О. Вплив вітчизняної методики експертної грошової оцінки на завищення вартості землі в населених пунктах / О. Павлишина // Економіст: літопис подій, особистості, ідеї, аналітика й дослідження. – 2012. – № 10 (312). – С. 64–65.

11. Палеха Ю.М. Теорія і практика визначення вартості територій і оцінки земель населених пунктів України (економіко-географічне дослідження) : дис. ... докт. геогр. наук : спец. 11.00.02 / Ю.М. Палеха. – К., 2009. – 426 с.

12. Токар В.В. Оподаткування майна в Україні: зарубіжний досвід та перспективи удосконалення / В.В. Токар, Є.С. Хорошаєв // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – С. 395–407.



13. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 года № 136-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/earth/>.

14. Об оценочной деятельности в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 29.07.1998 года № 135-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163974/.

15. О плате за землю : Закон Российской Федерации от 11.10.1991 года № 1738-1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69403/#p69.

16. О порядке определения нормативной цены земли : Постановление Правительства Российской Федерации от 15.03.1997 года № 319 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13762/.

17. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 года № 51-ФЗ. Часть 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/popular/gkrf1/>.

18. Петров В.И. Оценка стоимости земельных участков : [учебное пособие] / В.И. Петров ; под ред. докт. экон. наук, проф. М.А. Федотовой. – М. : КНОРУС, 2007 – 208 с.

19. План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование оценочной деятельности», утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 года № 1744-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102342534&intelsearch=1744-%F0>.

20. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23.07.2008 года № 425-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://etalonline.by/?type=text®num=Nk0800425#load_text_none_1_.

21. Борздова Т. Оценочная деятельность: особенности регулирования в Республике Беларусь / Т. Борздова, Н. Устюшенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.simst.bsu.by/main/departments/realstate/staff/borzdova/publications/1-17.pdf>.

22. Об оценочной деятельности в Республике Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь от 13.10.2006 года № 615 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P30600615>.