

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів
України щодо питань оціночної діяльності»

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Заявленою метою проекту Закону від 30.03.2021 № 5317 «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань оціночної діяльності» є внесення змін до низки законодавчих актів, які, на думку його авторів, «забезпечать ліквідацію практики «фракційної» оцінки нерухомого майна в Україні» та «створять умови коректної роботи модуля Єдиної бази даних звітів про оцінку». В той же час, положення вказаного законопроекту фактично лише передають повноваження щодо регулювання експертної грошової оцінки земельних ділянок від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі земельних відносин, до Фонду державного майна України, не вирішуючи більш глибоких і застарілих проблем регулювання оціночної діяльності в Україні, що полягають у наступному:

1. Вирішення проблеми «фракційності» оцінки майна в Україні полягає не стільки в передачі повноважень щодо регулювання одного із видів оцінки земель від одного із органів державної влади до іншого, скільки у принциповому вирішенні проблеми довготривалої міжвідомчої боротьби багатьох центральних органів виконавчої влади за право регулювати оціночну діяльність у окремих вузьких сферах. Слід відзначити, що у даний час більший або менший вплив на регулювання професійної оцінки мають близько восьми відомств, зокрема: (1) Фонд державного майна України; (2) Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (оцінка земельних ділянок); (3) Міністерство юстиції України (оцінка при судовій експертизі); (4) Міністерство аграрної політики та продовольства України (оцінка землі); (5) Національний банк України (власні критерії до вибору суб'єктів оціночної діяльності); (6) Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (власні критерії до вибору суб'єктів оціночної діяльності); (7) Міністерство фінансів України в особі підпорядкованих йому структурних підрозділів з питань податкової та митної політики (власні критерії до вибору суб'єктів оціночної діяльності); (8) Міністерство культури та інформаційної політики України (в частині регулювання оцінки культурних цінностей при переміщенні їх через державний кордон, де в ролі оцінювачів виступають мистецтвознавці).

Слід окремо відзначити, що «відомче» регулювання оціночної

діяльності Фондом державного майна України дозволило свого часу реалізувати одну із найнахабніших корупційних схем в Україні останніх років, якою через запроваджені приватні електронні майданчики було узаконено побори з громадян України при здійсненні угод з нерухомістю та їх оподаткуванні відповідно до статті 172 Податкового кодексу України. За нашими оцінками Українського товариства оцінювачів, ця схема лише за рік свого існування за надуману «послугу», що не була виправдана жодною технічною потребою та економічною логікою, «створила» грошовий потік для її кінцевих бенефіціарів в обсягах понад 700 млн. гривень.

Таким чином, справжнє подолання «фракційності» в регулюванні оціночної діяльності має спиратися на рішуче подолання «відомчих підходів» у відповідній сфері і перехід до практики розвинених країн, в яких регулювання оціночної діяльності здійснюється колегіальними органом, в яких на паритетних засадах представлені усі зацікавлені органи виконавчої влади, а також, що найбільш важливо, – саморегулювні організації оцінювачів. Такий підхід дозволяє нівелювати міжвідомчу боротьбу, мінімізувати ризики зловживань регуляторними повноваженнями одним органом, забезпечити прозорість та транспарентність процесу регулювання оцінки.

2. Практика регулювання незалежної оціночної діяльності через Фонд державного майна України, що склалася в нашій державі під час масштабних процесів приватизації державного та комунального майна, не може вважатися оптимальною і такою, що відповідає європейському та світовому досвіду. Фонд державного майна створено в 1991 році постановою Кабінету Міністрів Української РСР № 158 для здійснення державної політики в сфері приватизації державного майна. Зокрема Фонд державного майна при його створенні не мав повноважень щодо регулювання будь-яких відносин у сферах приватної та комунальної власності. При цьому, поєднання в одній особі органу, що здійснює приватизацію майна, та органу, що регулює незалежну оцінку цього майна, породжує явний конфлікт інтересів та масштабні корупційні ризики. Лише відділення функцій регулятора оцінки майна від функцій органу управління майном дозволить зробити таку оцінку дійсно незалежною, а не перетворювати оціночну галузь «сервісну» для державних органів приватизації.

При цьому поширена європейська та світова практика свідчить, що оціночну діяльність з боку держави найчастіше регулює кадастровий орган або орган фінансово-економічної політики. Необхідність регулювання оціночної діяльності органами земельних ресурсів відповідає європейським підходам до регулювання оціночної діяльності. Зокрема, Європейською

економічною комісією вказується: «Є перевага у створенні центрального управління оцінки або в органі управління земельними ресурсами, або в тісній співпраці з ним. Це потрібно для того, щоб забезпечити єдине застосування законів і стандартів, єдине програмне забезпечення та уникнути дублювання»¹. Безперечно, ухвалення проекту Закону від 30.03.2021 № 5317 призведе до порушення цього принципу.

Таким чином, Фонд державного майна України має бути позбавлений невластивих для органів управління державним майном функцій регулювання незалежної оцінки майна, в тому числі того, що не належить до державної власності, що дозволить державним органам приватизації уникнути конфлікту інтересів, а також не відволікатися на виконання невластивих для Фонду державного майна України функцій, при збереженні його впливу на регулювання оціночної діяльності через участь у колегіальному органі регулювання.

3. Помилковими є твердження авторів законопроекту від 30.03.2021 № 5317, що «фракційна оцінка нерухомого майна унеможлиблює досягнення ринкової вартості», адже ринкова вартість як земельних ділянок, так і іншого нерухомого майна визначається при діючій системі оцінки; що «стримується перехід до «адвалорного» оподаткування, що є соціально справедливим, та слугує важливим джерелом формування місцевих бюджетів», адже земельний податок справляється на базі нормативної грошової оцінки земель, регулювання якої законопроект не планує передавати Фонду державного майна України; що існують проблеми із «відображенням адекватного внеску у вартість фізичних складових, а також встановленням реального знецінення земельних поліпшень та строк їх економічного життя», адже існуючі методики оцінки земельних ділянок та майна цілком успішно вирішують вказані завдання, крім того, діючі методики оцінки жодним чином не «виключають можливість вибору найбільш ефективного використання як вакантної землі, так і поліпшеної нерухомості» та не перешкоджають «визначенню ринкового рівня дохідності нерухомості» тощо. Слід окремо відзначити, що ведення Фондом державного майна України «Єдиної бази даних звітів про оцінку» поступово втрачає сенс після запровадження Законом України від 05.12.2019 № 340-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству» офіційної реєстрації ціни та вартості майна у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, а також передачі відповідних даних до Державного земельного кадастру, що дозволяє почати

¹ <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/landadmin.devt.trends.r.pdf>

впровадження масової оцінки нерухомості в Україні для цілей оподаткування за аналогією розвинених європейських та північноамериканських країн.

4. Потребує перегляду архаїчна практика видачі сертифікатів суб'єктів оціночної діяльності суб'єктам господарювання та ведення окремого Державного реєстру суб'єктів оціночної діяльності. Оскільки персональну відповідальність за результати оцінки несе оцінювач, вказана «сертифікація» суб'єктам господарювання фактично позбавлена сенсу і виродилася у форму квазі-ліцензування суб'єктів господарювання, що надають послуги із оцінки майна. «Сертифікація суб'єктів оціночної діяльності» у даний час не виконує жодних суспільно-корисних функцій, створює зайві бюрократичні та фінансові перешкоди для роботи оцінювачів, відволікає ресурси органів регулювання, а тому має бути скасована.

5. Неприпустимим є намагання авторів законопроекту від 30.03.2021 № 5317 визнати кваліфікаційні документи оцінювачів, які протягом певного строку не зареєструвалися у Державному реєстрі оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності, недійсними. Такий підхід явно суперечить статті 43 Конституції України є формою позбавлення оцінювачів права на працю.

6. В Україні існує нагальна потреба в удосконаленні бази плати за землю (нормативна грошова оцінка земель) та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (площа об'єкту), що фактично справляються на основі неринкових показників. Наслідком цього стає несправедливе та спотворене оподаткування, при якому розмір сплаченого податку не корелює із реальною ринковою вартістю нерухомості і стають можливими ситуації, коли цінне майно із високими споживчими характеристиками має низьку базу оподаткування і навпаки – відносно дешеве майно оподатковується надміру через завищену базу оподаткування. Це вимагає поетапної реалізації Кабінетом Міністрів України пілотного проекту із проведення масової оцінки нерухомості із відпрацюванням технологій моделювання гранично близької до ринкової вартості нерухомості на основі математико-статичної обробки масових ринкових та кадастрових даних. Наслідком пілотного проекту має стати підготовка відповідних законопроектних пропозицій, що дозволять протягом розумного строку здійснити перехід від нормативної грошової оцінки земель до масової оцінки як бази справляння плати за землю, а також податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Все вищезазначене обумовлює необхідність подання альтернативного

проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань оціночної діяльності», що враховуватиме вищезазначені міркування та дозволить реформувати регулювання оціночної діяльності в Україні у більш логічний та виправданий спосіб, вирішивши її застарілі проблеми.

2. Мета і завдання законопроекту

Метою запропонованих змін є ліквідація практики «фракційної» оцінки майна в Україні, позбавлення державних органів приватизації невластивих функцій регулювання незалежної оціночної діяльності, впровадження світової практики регулювання оцінки майна через створення Національної комісії з питань регулювання оціночної діяльності, участь у якій братимуть висококваліфіковані оцінювачі – представники зацікавлених органів виконавчої влади та саморегулювних організацій оцінювачів, забезпечення політичної незаангажованості у визнанні статусу саморегулювної організації оцінювачів та веденні Державного реєстру оцінювачів, а також запровадження пілотного проекту із масової оцінки земельних ділянок та нерухомості.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Пропонована законодавча ініціатива має на меті внесення змін до Земельного кодексу України, Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», Закону України «Про оцінку земель», Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» та Закону України «Про Фонд державного майна України», які забезпечать:

- 1) ліквідацію практики «фракційної» оцінки нерухомого майна в Україні;
- 2) забезпечення регулювання оціночної діяльності через Національну комісію з питань регулювання оціночної діяльності, що є постійно діючим колегіальним органом зі спеціальним статусом, до складу якого гарантовано включаються представники Фонду державного майна України, центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин, Національного банку України, Міністерства юстиції України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, а також кожної саморегулювної організації оцінювачів;
- 3) припинення бюрократичної практики сертифікації суб'єктів оціночної діяльності;
- 4) реалізацію повноважень із визнання статусу саморегулювної організації оцінювачів політично незаангажованим у питаннях оціночної діяльності центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та/або

реалізацію державної політики у сфері економічного розвитку і торгівлі;

5) передача функцій із ведення єдиної бази даних звітів про оцінку, прав інтелектуальної власності на єдину базу даних звітів про оцінку та її програмного забезпечення центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та/або реалізацію державної політики у сфері електронного урядування;

6) створення правових гарантів для осіб, що мають чинні кваліфікаційні свідоцтва оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок, на подальше заняття оціночною діяльністю за напрямом «Оцінка об'єктів у матеріальній формі» та спеціалізацією «Оцінка нерухомих речей (нерухомого майна, нерухомості), у тому числі земельних ділянок, та майнових прав на них»;

7) створення правових гарантій для діючих саморегулювних організацій оцінювачів на участь здійсненні повноважень з громадського регулювання оціночної діяльності тощо

4. Стан нормативно-правової бази у зазначеній сфері правового регулювання

Національними нормативно-правовими актами, які регулюють правовідносини у цій сфері, є: Конституція України, Земельний кодекс України, Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», Закон України «Про оцінку земель», Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», Закон України «Про Фонд державного майна України», національні стандарти оцінки майна, затверджені постановами Кабінету Міністрів України.

Законопроект у пропонованій редакції раніше до Верховної Ради України не подавався.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація Закону, про проєкт якого йдеться, не потребуватиме додаткових видатків Державного бюджету України і місцевих бюджетів.

Прийняття Закону не потребує проведення всеукраїнського референдуму та виділення коштів з Державного бюджету України для його проведення.

6. Прогноз соціально-економічних, політичних, правових та інших наслідків прийняття Закону

Прийняття Закону сприятиме розвитку сфери оцінки майна та

впровадженню міжнародної практики оцінки.

Народні депутати України



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ФРІС ІГОР ПАВЛОВИЧ

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000003A0F2D0024F68E01

Дійсний до: 28.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 290д9/1-2021/130043 від 15.04.2021



477158