



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 5317 від 30.03.2021
Народні депутати України
О. Мовчан та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань оціночної діяльності»

Як вказано у п. 1 пояснювальної записки до проекту, «основним проблемним питанням, яке пропонується врегулювати запропонованими змінами, є врегулювання оцінки нерухомості». Для цього в ньому пропонується внести зміни до Земельного кодексу України (далі – ЗК України), законів України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», «Про оцінку земель», «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». У цих змінах: скасовується експертна грошова оцінка земельних ділянок, яка використовується при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок та прав на них; передбачається, що ціна земельної ділянки визначається за оцінкою, що проводиться суб'єктами господарювання, які є суб'єктами оціночної діяльності відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»; визначаються питання діяльності Єдиної бази даних звітів про оцінку тощо.

Проект на момент підготовки висновку не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX. Проект також не був включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16.06.2020 № 689-IX.

Головне управління за результатами аналізу проекту вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження.

1. У пояснювальній записці до проекту (п. 1) в обґрунтування необхідності його прийняття вказується, що «згідно з Цивільним кодексом України¹ нерухомим майном може бути або вакантна (вільна від забудови), або поліпшена земельна ділянка (об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких

¹ - далі ЦК України.

є неможливим без їх знецінення). Фактично поняття «земельна ділянка» і «нерухоме майно» є синонімами... Оціночна практика, що склалася в Україні, ставить під сумнів можливість визначення ринкової вартості об'єкта нерухомості, оскільки в Україні застосовується так звана «фракційна» оцінка, якою ігнорується цілісна природа нерухомого майна. Така оцінка передбачає визначення *вартості нерухомого майна як суми вартості землі та земельних поліпшень*».

З цього приводу варто зазначити, що такий підхід не враховує того, що згідно зі ст. 181 ЦК України «до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення». При цьому, згідно зі ст. 5 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» «у Державному реєстрі прав реєструються речові права та їх обтяження *на земельні ділянки*, а також на *об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельній ділянці*, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення, а саме: *житлові будинки, будівлі, споруди, а також їх окремі частини, квартири, житлові та нежитлові приміщення*». Тобто, поняття «нерухомість» є не синонімом поняття «земельна ділянка», а загальним поняттям, яке об'єднує у собі як земельні ділянки, так і інші об'єкти, такі як: житлові будинки, будівлі, споруди, а також їх окремі частини, квартири, житлові та нежитлові приміщення. Причому, оскільки такі інші об'єкти нерухомості (наприклад, квартира) є самостійним видом об'єктів цивільного права і можуть відчужуватися окремо від земельної ділянки, їх оцінка може бути не пов'язана з оцінкою відповідної земельної ділянки.

У зв'язку з цим, на думку Головного управління, прийняття проекту у запропонованому вигляді призведе до виникнення колізій при вирішенні відповідних питань, а низка його положень не відповідають принципу юридичної визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України, згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування. Зокрема.

1.1. Звертаємо увагу, що чинні норми Закону України «Про оцінку земель» чітко визначають види грошової оцінки земельних ділянок, яка «залежно від призначення та порядку проведення може бути нормативною і експертною», а також випадки проведення кожного виду оцінки (ч. ч. 4-7 ст. 5; ст. 13). Вилучення норм про експертну грошову оцінку земельних ділянок та заміна їх на «оцінку» (адже у Законі України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» йдеться про «оцінку» взагалі без уточнення її виду), причому без внесення відповідних змін до Закону України «Про оцінку земель», нівелює таку чіткість та створює правову невизначеність при регулюванні вказаного питання. Наприклад, у проекті пропонується п. «д» ч. 4 ст. 136 ЗК України викласти в новій редакції, згідно з якою підготовка лотів до проведення земельних торгів включає «встановлення стартової ціни продажу земельної ділянки, яка щодо земель державної та комунальної власності не може

бути нижчою за ринкову вартість земельної ділянки, *визначену шляхом проведення оцінки*». Однак така оцінка земельних ділянок може бути як нормативною грошовою, так і тією, що проводиться на підставі Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», що може ускладнити її проведення. Аналогічне зауваження є актуальним і щодо п.«є» ч. 4 ст. 136 ЗК України.

1.2. У проекті ст. 201 «Грошова оцінка земельних ділянок» ЗК України пропонується викласти в новій редакції під назвою «Нормативна грошова оцінка земельних ділянок», згідно із ч. 3 якої «при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок, оцінка земельних ділянок здійснюється відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»». Таким чином, оцінка земельних ділянок, що має проводитись на підставі Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», за умовами нової редакції цієї статті належатиме до нормативної грошової оцінки, що не відповідає правовій природі останньої. Відповідно до ч. 2 ст. 201 ЗК України (у редакції проекту, яка дублює чинну ч. 3 цієї статті) «нормативна грошова оцінка земельних ділянок використовується для визначення розміру земельного податку, втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель тощо».

1.3. Відповідно до ч. 2 ст. 201 ЗК України (у редакції проекту) та до ч. 5 ст. 5 Закону України «Про оцінку земель» (до якої зміни у проекті не вносяться) «нормативна грошова оцінка земельних ділянок використовується для визначення розміру земельного податку...». Водночас у абз. 8 ч. 2 ст. 7 «Випадки проведення оцінки майна» Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» передбачається, що проведення оцінки майна є обов'язковим у випадках «оподаткування майна згідно з законом». За цих умов залишається незрозумілим, в якому випадку для оподаткування земельної ділянки має використовуватися нормативна грошова оцінка, а у яких – оцінка, передбачена Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».

1.4. Варто звернути увагу, що у деяких випадках у законах залишаються окремі положення щодо експертної грошової оцінки земельних ділянок. Зокрема, у ст. 8² Закону України «Про оренду землі» та ч. 3 ст. 5 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» йдеться про *звіти з експертної грошової оцінки земельних ділянок*. Крім того, в абз. 4 ч. 2 ст. 38 Закону України «Про Державний земельний кадастр» йдеться про Державний реєстр оцінювачів з експертної грошової оцінки, положення про який виключаються із Закону України «Про оцінку земель».

2. Щодо змін до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» (далі у цьому пункті – Закон) слід зазначити таке.

2.1. У змінах до ч. 1 ст. 16 Закону пропонується, що рішення про видачу кваліфікаційного свідоцтва приймається Екзаменаційною комісією, склад якої формується, у тому числі, з «представників Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру». Зазначимо, що визначення у законодавчому акті конкретної назви центрального органу виконавчої влади, як це пропонується у вказаних змінах, не відповідає правилам законодавчої техніки, згідно з якими власні назви органів державної влади варто зазначати у законопроекті лише в тому випадку, якщо ця назва передбачена Конституцією України. Це пояснюється тим, що згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Оскільки цей процес є динамічним, доцільно давати в законі не власну назву такого органу виконавчої влади, а родовий термін – «центральный орган виконавчої влади».²

2.2. У проекті пропонується доповнити Закон новою ст. 22¹ «Єдина база даних звітів про оцінку», відповідно до ч. 1 якої «Фонд державного майна України веде єдину базу даних звітів про оцінку та є держателем, розпорядником та адміністратором єдиної бази даних звітів про оцінку та всієї інформації, що міститься в ній». Звертаємо увагу на те, що створення та засади функціонування «Єдиної бази даних звітів про оцінку» вже визначені у п. 172.3 ст. 172 «Порядок оподаткування операцій з продажу (обміну) об'єктів нерухомого майна» Податкового кодексу України (далі – ПК України). При цьому, нова ст. 22¹ Закону фактично дублює відповідні положення ст. 172 ПК України, зокрема, щодо того, що Фонд державного майна України є держателем, розпорядником та адміністратором Єдиної бази звітів про оцінку, а держава в особі Фонду державного майна України є власником Єдиної бази, прав інтелектуальної власності на Єдину базу та її програмного забезпечення. Разом з тим, відповідно до абз. 9 п.172.3 ст. 172 ПК України порядок ведення Єдиної бази даних звітів про оцінку «затверджується Фондом державного майна України за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики», а не самостійно Фондом державного майна України, як це пропонується у ч. 3 нової ст. 22¹ Закону.

Звертаємо також увагу, що відповідно до ч. 1 ст. 15 ЗК України повноваження із забезпечення проведення земельної реформи (п. «б») та участь у розробленні заходів щодо розвитку ринку земель (п. «е») покладені на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин. Відповідно до ч. 1 ст. 15¹ ЗК України повноваження щодо організації проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи (п. «в»), покладені на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Тому законодавчими актами має бути забезпечений вільний доступ цих органів влади до інформації

² - Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Апарат Верховної Ради України. Видання четверте, виправлене і доповнене. Київ – 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0002451-06?find=1&text=%D0%BD%D0%B0%D0%B7%D0%B2#w1_5

про оцінку земельних ділянок, а також їх участь у відповідних відносинах, які забезпечать виконання ними зазначених повноважень.

Також зауважимо, що Державний реєстр оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності на сьогодні веде Фонд державного майна України, а Державний реєстр оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок веде інший центральний орган виконавчої влади - Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Проте законопроектом не пропонуються механізми об'єднання чи інтегрування даних цих реєстрів.

2.3. Статтю 23 Закону пропонується доповнити двома новими абзацами щодо повноважень Фонду державного майна України як державного регулятора на ведення єдиної бази даних звітів про оцінку та здійснення рецензування звітів про оцінку майна. Проте слід врахувати, що Фонд державного майна України здійснює відповідні повноваження щодо Єдиної бази даних відповідно до п. 172.3. ст. 172 ПК України, ст. 5 Закону України «Про Фонд державного майна України» і ст. ст. 9, 13 Закону.

3. Звертаємо увагу на некоректність викладу порівняльної таблиці до законопроекту, оскільки її структура не відповідає основному змісту законопроекту, що суперечить вимогам ч. 6 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою «до законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін». Це стосується, зокрема, викладення у порівняльній таблиці нової редакції ст. 201 ЗК України, текст якої не збігається з текстом вказаної статті у проекті.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: М. Муравська, І. Бондур



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/157530 від 13.05.2021



505150