

УДК 351.743

С.М. Пашков

**ГЕНЕЗИС ОЦІНОЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ:  
ІСТОРИЧНІ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

В статті розглядаються питання виникнення оціночної діяльності в Україні, основні етапи її розвитку, акцентується увага на адміністративно-правових аспектах цієї діяльності.

Ключові слова: *оціночна діяльність; оціночні комісії; бюро технічної інвентаризації; вартість майна.*

В статье рассматриваются вопросы возникновения оценочной деятельности в Украине, основные этапы ее развития, акцентируется внимание на административно-правовых аспектах этой деятельности.

Ключевые слова: *оценочная деятельность; оценочные комиссии; бюро технической инвентаризации; стоимость имущества.*

In the article the questions of origin of evaluation activity are examined in Ukraine, basic stages of her development, attention is accented on the administrative aspects of this activity.

Key words: *evaluation activity; evaluation commissions; bureau of the technical taking of inventory; property cost.*

Правові передумови для розвитку професійної оціночної діяльності в Україні були створені з прийняттям на початку 1990-х років законів про приватизацію державного майна. З 1997 р. робилися спроби ухвалити відповідний закон і, нарешті, влітку 2001 р. Верховна Рада ухвалила Закон України "Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні" [1], який набув чинності 7 вересня 2001 р. і відтоді оцінка майна, майнових прав і професійна оціночна діяльність в Україні регулюються відповідно до його положень. Однак мало хто знає, що професія оцінювача не є новою для України і має свою історію.

Мета даної статті - охарактеризувати основні етапи становлення і розвитку оціночної діяльності в Україні; звернути увагу на адміністративно-правові аспекти цієї діяльності.

На жаль, в юридичній літературі цим питанням приділено незадоволено мало уваги. Серед дослідників цих питань можна виділити А. Науменка [2], І. Манька [3], Р. Беспалька [4].

Можна стверджувати, що історія розвитку оціночної діяльності в Україні включає три значні періоди: дореволюційний, радянський і сучасний.

1. Дореволюційний період. Він починається з XVI ст., коли для опису і оцінки земель було створено "Поместный приказ" - орган

державного управління, що формував "писцовые книги", тобто перші земельні кадастри, а служителі цього приказу фактично були першими оцінювачами. Головна мета цих робіт – оподаткування сільського населення. 28 лютого 1752 р. "Єлізаветинським маніфестом" [5, с. 77] було започатковано проведення загальнодержавних межових оціночних робіт. В інструкції 1754 р. визначались правила і порядок проведення цих робіт.

За часів Катерини II (указ від 1769 р.) [6, с.114] проводиться облік і оцінка дворянських маєтків. Мета цих робіт – також оподаткування. В 1779 р. для поліпшення якості оціночних робіт і підготовки професійних кадрів оцінювачів в Москві було засновано Константинівську землемерну школу, перетворену в 1835 р. в Межевий інститут [7, с.28].

Видане в 1864 р. "Положение о земских учреждениях" [8, с.118] передбачало зміну бази оподатковування, і частково – перехід на оподатковування майна громадян Російської імперії. Розмір податку визначався прибутковістю й цінністю майна. Наприклад, показники прибутковості орних і сінокісних земель визначалися на основі середньої величини врожаю, а ліси оцінювалися по річному доходу від вирубань. У Нижегородській губернії в основу оцінки земель були покладені природно-історичні дослідження ґрунтів, виконані В.В. Докучаєвим (класифікації ґрунтів за фізико-механічними і хімічними показниками). У той же час у Херсонській губернії вперше була зроблена спроба обліку кліматичних факторів при оцінці землі, зокрема, посухи.

Крім оцінки сільськогосподарських земель, проводилися й роботи з оцінки міської нерухомості. "Городовое положение" 1870 р. [9] вповноважило міські влади провадити оцінку для визначення податку на нерухомість, розмір якого розраховувався у відсотках від чистого доходу від використання даної нерухомості, а при неможливості визначити дохід податок розраховувався виходячи з матеріальної вартості.

Пізніше міські думи почали випускати інструкції для оціночних комісій, що обираються ними, у яких був зафіксований порядок їх діяльності, а також перераховані статті видатків на їхнє втримання. Найбільшою докладністю відрізнялися інструкції Риги і Харкова. Перший досвід оцінки в Харкові був невдалим через постійну зміну складу оціночної комісії й відсутності централізованого керівництва. Однак в 1892 р. була вибрана нова оціночна комісія, склад якої був посилений професорами вищих навчальних закладів Харкова. Крім

цього, для загальної координації ходу оціночних робіт була створена наглядова рада.

У методологічному плані результати оцінки в Харкові дали істотний розвиток оціночній діяльності всієї імперії. Вся нерухомість у Харкові була розділена на вісім типів: житлова нерухомість із теплими й холодними прибудовами; торговельні приміщення (теплі й холодні); фабрики й промислові об'єкти; дохідні й промислові сади; склади; промислові двори; городи, поля, косовиці й вигони; пустирі.

Як одиниця виміру землі була прийнята квадратна сажень, а для всіх будівель - кубічна сажень. При визначенні ознак прибутковості приймалося до уваги місце розташування нерухомості й особливості того типу, до якого вона належала. Статистична обробка інформації дозволила оціночній комісії розділити всі міські домоволодіння на дванадцять типів. Був проведений також розподіл міста на розряди місцевостей по середній орендній платі за одну кімнату і вся територія міста була розділена на 54 райони.

Результати оцінки міської нерухомості в Харкові дозволили сформулювати основні принципи й підходи до оцінки, які згодом тільки уточнювалися і доповнювалися.

8 червня 1893 р. уряд Росії видав закон про переоцінку всіх видів майна в 34-х губерніях. Одночасно із законом були затверджені "Правила оцінки недвижимих имуществ" [10, с. 79], а 4 червня 1894 р. міністр фінансів С.Ю. Вітте затвердив інструкцію з роз'яснення закону. Таким чином, для оціночних робіт була створена законодавча база.

За Інструкцією Міністерства фінансів від 8 липня 1894 р. оцінка міської нерухомості складалася з двох частин: визначення вартості будівель і визначення цінності земельних ділянок під цими будівлями. Треба також зазначити, що крім оцінки запроваджувалась і переоцінка нерухомості (раз на 10 років).

Слід зазначити, що порядок проведення оцінки, визначений законом 1893 р., виявився не зовсім вдалим, тому що, незважаючи на зусилля губернських оцінювальних комісій, не вдавалося створити однаковості оцінки не тільки в масштабах держави, але й навіть у масштабах губерній.

Саме тому 18 січня 1899 р. був прийнятий новий закон про оцінку нерухомого майна [11, с. 16], головною відмінністю якого стала передача компетенції встановлення оціночних норм від повітових до губернських оцінювальних комісій.

Губернські оціночні комісії приймали методичні вказівки щодо оцінки, керували повітовими оціночними комісіями, перевіряли оці-

ночну діяльність повітових і губернських земських управ, вирішували спори між установами при оцінці майна.

Крім цього, даний закон передбачав державне фінансування оціночних робіт в 34-х губерніях у розмірі одного мільйона руб. на рік. Слід зазначити, що серед цих 34 губерній 7 були українськими (Бесарабська, Полтавська, Єкатеринославська, Таврійська, Харківська, Херсонська, Чернігівська).

В 1903 р. видано "Проект правил для оцінки обладнання фабрик и заводів" [12]. Цей та інші нормативні документи дозволили стабілізувати та уніфікувати правила і методологію проведення оціночних робіт.

Отже к 1917 р. в Російській імперії було сформовано цілісну систему оцінки, що відображала реальну ринкову ціну об'єктів нерухомості. Позитивними рисами цієї системи можна визнати: 1) створення цілісної двоохривневої (губернія - повіт) системи органів оцінки; 2) налагодження взаємодії органів губернської влади та місцевого (земського) самоврядування в питаннях оцінки; 3) формування розгалуженої правової бази в цій сфері.

Основними недоліками цієї системи були: 1) конфлікти оцінювальних комісій із земствами; 2) відсутність однаковості в методиках оцінки; 3) відсутність спеціальної контролюючої організації.

В цілому ж, як зазначають фахівці, станом на 1917 р. вітчизняна методологія оцінки була настільки професійною, що такого рівня американським і європейським колегам вдалося досягти тільки в 60 - 70 роки ХХ століття. На жаль, за десятиліття соціалізму всі ці досягнення були повністю втрачені.

2. Радянський період. Декрет 1918 р. "О социализации земли" [13] закріпив рівне користування землею. Приватна власність була скасована - земля передавалась безкоштовно в постійне (безстрокове) користування і перестала бути предметом правочинів (відповідно, і предметом оподаткування). З ліквідацією приватної власності й на засоби виробництва оціночна діяльність втратила своє значення. Фактично, збереглися лише окремі її елементи, перетворені в одну з функцій бюро технічної інвентаризації (БТІ) та Земельного кадастра (переважно для потреб сільського господарства).

В 1918 р. облік нерухомості було передано до НКВС УРСР, де було створено відділ місцевого (згодом комунального) господарства, а в 1921 р. - Головне управління комунального господарства (ГУКГ) НКВС. 1 січня 1922 р. прийнято Земельний кодекс [14], яким було забороне-

но продаж землі. Таким чином, вільний ринок купівлі-продажу земель (а з ним і оцінка земель) практично зник.

Постановою Економічної ради РРФСР "Об утверждени Положения об инвентаризации имущества местных советов" від 21 травня 1927 р. [15] передбачалось проведення державного обліку за єдиною методикою всіма установами БТІ. А самі органи БТІ отримали назву "Обласна міжвідомча комісія з інвентаризації майна місцевих рад". Інвентаризація майна мала забезпечити виявлення його належності, опис за основними ознаками, визначення технічного стану і оцінку.

В 1930 р. функції ГУКТ НКВС, в системі якого діяли БТІ, були передані створеному при Раді Народних Комісарів Головному управлінню комунального господарства. З 1931 р. ці функції перейшли Наркомату комунального господарства, перетвореному в 1946 р. у відповідне Міністерство.

В 1939-1940 роки в СРСР проходила переоцінка будівель. Для її проведення були розроблені нові методики оцінки будівель для потреб державного страхування, що ґрунтувалися на визначенні вартості будівельних матеріалів. Після війни проводилася повна інвентаризація і правова реєстрація будівель на звільнених від окупації територіях; відновлення і розширення системи БТІ.

Але потреби державного управління майном сприяли розвитку розгалуженої системи директивних норм і нормативів, всебічно регламентуючих умови відтворення основних фондів. Одним з найбільш важливих для оцінювачів (до нашого часу) документів такого роду є Будівельні норми і правила (БНіП), вперше введені в 1955 р.

Згідно постанови Ради Міністрів СРСР від 10 лютого 1985 р. № 136 "О порядке государственного учета жилищного фонда", БТІ здійснювали реєстрацію і технічну інвентаризацію житлового фонду в містах, селищах міського типу, сільській місцевості, незалежно від його належності, а також надавали в органи Центрального статистичного управління СРСР відповідну статистичну звітність, керуючись "Инструкцией о порядке проведения технической инвентаризации жилищного фонда", затвердженою наказом ЦСУ СРСР від 15 липня 1985 р. [16]

Слід зазначити, що попри певні реорганізації та структурні зміни, до початку 1990-х років структура БТІ залишалася досить стабільною.

Отже, за радянських часів (1918 - 1991 рр.) оціночна діяльність втратила свій початковий зміст. Вона перетворилася на оцінку

об'єктів нерухомості з використанням нормативних методів, типових для економіки командно-адміністративного зразка, тобто не пов'язаних з ринковими умовами господарювання.

Характерними рисами цього етапа слід вважати: 1) абсолютне ігнорування державою економічного змісту оцінки; 2) обов'язковий характер оцінки (насамперед для потреб обліку); 3) створення розгалуженої системи кількісних і якісних нормативів, які використовуються і в наш час.

3. Сучасний період. Найбільш активно оцінка майна почала розвиватися з 1995 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 1995 р. № 36 [17] була прийнята перша в Україні Методика оцінки вартості майна при приватизації, що започаткувала розвиток незалежної оцінки майна (на той час експертної оцінки майна), створення професії "оцінювач", становлення професійних асоціацій оцінювачів, розвиток інфраструктури державної оцінки.

За цей час сформувалися професійні громадські об'єднання, з'явилися спеціалізовані видання, були розроблені освітні програми й методики, і оцінка зайняла своє місце серед нових професій, поява яких продиктована розвитком ринку в Україні.

Необхідно зазначити, що на сьогодні питання ціни, вартості, оцінки майна регулюються більше ніж 180 нормативно-правовими актами України.

Підводячи підсумки викладеному, слід визнати наступне:

1. Оціночна діяльність в Україні справді має багатовікову історію.

2. Протягом всієї історії оціночна діяльність носила чітко виражений адміністративний (а за радянських часів – командно-адміністративний) характер.

3. На відміну від інших країн (наприклад, США, Великої Британії та ін.) де оціночна діяльність формувалася природньо-еволюційним шляхом і держави лише легалізували вже існуючі правила і процедури оцінки, вітчизняна оцінка впроваджувалася "зверху" державними органами і адміністративними засобами.

4. Головними цілями оцінки завжди були, насамперед, інтереси держави (податки, облік, статистика). Найбільш яскраво це проявилось в радянський період.

Отже можна стверджувати, що оціночна діяльність мала, має і буде мати чітко виражену державницьку, адміністративно-правову природу.

### Використана література:

1. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України № 2658-III від 12 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 47. - Ст. 251.
2. Науменко А. Оценка как вид хозяйственной деятельности // Підприємство, господарство і право. - 2007. - № 11. - С. 52-55.
3. Манько І.П. Нормативна та експертна грошова оцінка землі: стан, проблеми, напрацювання // Землепорядна освіта, наука та виробництво: сьогодення та перспективи очима молодих вчених. - К., 2003. - С. 273-281.
4. Беспалько Р.І. Експертна грошова оцінка як засіб становлення ринку землі // Науковий вісник. - Чернівці, 2007. - Вип. 360. - С.74-80.
5. Шелелев Л.Е. Чиновный мир России. - СПб., Искусство, 1999. - 166 с.
6. Жукова Л. А. и др. История государственного управления в России (IX-XVII вв.). - М., 1996. - 428 с.
7. Исаев И. А. Лекции по истории московского права и государства. Лекция 1. - М., 1996. - С. 7-40.
8. Верещагин А.Н. Земский вопрос в России. Политико-правовые отношения – М.: Международные отношения, 2002. – 192 с.
9. "Городовое положение" 1870 года // Муниципальное право. - 2011. - № 4. - Режим доступа <http://emsu.ru/ml/default.asp?c=48&p=1>. - Заголовок з екрану.
10. Оболенский А. На государственной службе: бюрократия в старой и новой России. - М.,1997. - 468 с.
11. Цыганков Д.Б. Государственное дело земской Руси // Земский вестник. - М., 1995. - № 2. - С. 15-20.
12. Проект правил для оценки оборудования фабрик и заводов // Режим доступа: <http://www.rusconsult.ru/glossary/?word>. - Заголовок з екрану.
13. "О социализации земли" Декрет от 19 февраля 1918 года // Режим доступа: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=2072>. - Заголовок з екрану.
14. Земельний кодекс 1922 р. // Режим доступа: <http://uris.org.ua/istoriya-gosudarstva-i-prava-ukrainy/zemelnyy-kodeks-1922-r>. - Заголовок з екрану.
15. "Об утверждении Положения об инвентаризации имущества местных советов". Режим доступа: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_3643.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3643.htm). - Заголовок з екрану.
16. Инструкция о порядке проведения технической инвентаризации жилищного фонда от 15 июля 1985 г. № 380 // Режим доступа: <http://www.portalzakona.ru/zakonoproekti/vtoroe68021chtenie.html>. - Заголовок з екрану.

17. Про затвердження Методики оцінки вартості об'єктів приватизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 1995 року № 36. // Зібрання постанов Уряду України. - 1995. - № 4. - Ст. 82.

УДК 342.4

В.С. Коваль

**КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ  
ЭЛЕМЕНТОВ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ  
В НОВЫХ ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЫ И АЗИИ**

У статті аналізуються особливості конституційної регламентації елементів політичної системи у нових державах Європи та Азії, звертається увага на необхідність з'ясування в науці питання про політичну і державну владу, про формулювання, які закріплюють їх конституційно та установлення точних ознак гілки державної влади.

Ключові слова: *політична система суспільства, держава, політична і державна влада, політична опозиція, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації.*

В статье анализируются особенности конституционной регламентации элементов политической системы в новых государствах Европы и Азии, обращается внимание на необходимость выяснения в науке вопроса о политической и государственной власти, о конституционно закрепляющих их формулировках и установления точных признаков ветви государственной власти.

Ключевые слова: *политическая система общества, государство, политическая и государственная власть, политическая оппозиция, политические партии, общественные объединения, средства массовой информации.*

The article analyzes the peculiarities of the constitutional regulation of the political system's elements in the new states in Europe and Asia; it highlights the needs for clarification in science the problem of political and governmental power; it deals with the constitutionally perpetuate their notes and establish the exact symptoms of the branch of government.

Key words: *political system of society, state, political and state power, the political opposition, political parties, public associations, mass media.*

Зарубежные конституции, принятые после второй мировой войны, стали регулировать основы общественного строя более или менее целостным образом, то есть включать нормы, обращенные к политической, экономической, социальной и духовно-культурной подсистемам общественного строя. Наиболее подробно регулируется в конституциях политическая система общества.