

СУБЪЕКТ ОЦЕНОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: РОЛЬ И МЕСТО В СОВРЕМЕННОЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ОЦЕНКЕ (ЧАСТЬ ВТОРАЯ)

14 июня 2016 года

В первой части данного материала, опубликованной 11.06.2016 на официальном сайте Всеукраинской Ассоциации Специалистов Оценки, было показано, как вопреки общей теории права в профильном отраслевом Законе Украины «Об оценке имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине» законодателем был реализован механизм искусственного ограничения круга лиц субъектов оценочной деятельности только субъектами хозяйствования, которые имеют в своем составе хотя бы одного оценщика, и которые получили сертификат субъекта оценочной деятельности в соответствии с законом об оценке, а также органами государственной власти и органами местного самоуправления, получившими полномочия на осуществление оценочной деятельности в процессе выполнения функций по управлению и распоряжению государственным имуществом и (или) имуществом, находящимся в коммунальной собственности, и в составе которых работают оценщики. Там же кратко обозначены мотивы, предпосылки и причины таких действий. В результате, вопреки общепринятым во всем мире оценочным принципам и подходам, в Украине на фундаментальном уровне была внедрена, присущая исключительно для нашего государства, модель оценочного дуализма, когда составление отчета об оценке имущества осуществляется одновременно и от имени оценщика, и от имени «сертифицированного субъекта оценочной деятельности». Далее речь пойдет о том, к каким последствиям это привело на практике.

СУБ'ЄКТ ОЦІНОЧНОЇ ДІЯЛЬНО

РОЛЬ ТА МІСЦЕ В СУЧАСНІЙ ПРОФЕСІЙН



СУБ'ЄКТ ОЦІНОЧНОЇ
VS
ОЦІНЮВА

(ЧАСТИНА ДР

Передовий світовий досвід організації професійної оціночної діяльності передбачає

необхідність закріплення системи прав, свобод та обов'язків для всіх суб'єктів оціночної діяльності, а також чіткий розподіл повноважень між ними. Як було показано у [першій частині](#)

даного матеріалу, загальну сукупність суб'єктів оціночної діяльності за колом осіб складають щонайменше шість категорій суб'єктів права: (1) органи державної влади та органи місцевого самоврядування; (2) оцінювачі; (3) суб'єкти господарювання, у складі яких оцінювачі здійснюють свою діяльність; (4) професійні об'єднання оцінювачів (саморегульовані некомерційні громадські організації); (5) замовники оцінки; (6) споживачі оціночних послуг. Збалансований розподіл прав, свобод, обов'язків та повноважень кожної із зазначених категорій осіб – одна із ключових задач, яку має вирішити держава на етапі реформування своєї економіки, пов'язаного із переходом на ринкові механізми господарювання. Саме так діяли свого часу всі розвинуті країни світу. Саме ці засади повинні були лягти в основу процесу зародження, розвитку та становлення вітчизняного інституту професійної оцінки. Але в Україні, замість того, аби іти вже протореною і добре відомою всьому світу дорогою, вирішили відшукати свій власний унікальний шлях. І заблукали...

В той час, коли американці, британці та європейці всі свої зусилля спрямовували на удосконалення механізмів забезпечення гарантій та законних інтересів замовників оцінки та потенційних споживачів оціночних послуг (для яких, власне, і призначалися звіти з оцінки), шляхом об'єднання зусиль широкого кола професійних громадських організацій задля контролю та підтримки на належному рівні фахової кваліфікації оцінювачів, і повсякденного дотримання ними професійних та етичних норм, в Україні намагалися зробити все з точністю до навпаки. В профільному галузевому законі такі категорії осіб, як (1) оцінювачі, (2) їх професійні об'єднання, (3) замовники оцінки та (4) споживачі оціночних послуг, фактично взагалі не визнаються суб'єктами оціночної діяльності. Натомість такими визнаються лише дві інші категорії осіб: (1) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також (2) «сертифіковані суб'єкти оціночної діяльності».

Якщо ж існує лише дві категорії суб'єктів оціночної діяльності, то і розподіл прав, свобод, обов'язків та повноважень відбувається також лише між цими двома групами суб'єктів правовідносин. По відношенню ж до всіх інших (офіційно невизнаних) категорій осіб дана норма містить не обов'язковий характер і по-суті є факультативною. На перший погляд – невелика проблема. Але давайте зупинимось на ній більш детально і спробуємо проаналізувати хоча б деякі (зокрема, найбільш очевидні) наслідки.

Так, наприклад, невизнання статусу суб'єкта оціночної діяльності за професійними об'єднаннями оцінювачів, як це прийнято у всьому світі, дозволяє державі продовжувати тримати їх на «короткому повідку», блокуючи будь-які ініціативи щодо можливого розподілу обов'язків і повноважень між державним регулятором і саморегульованими громадськими організаціями. На практиці це призводить до того, що професійні організації обтяжені лише обов'язками, але фактично не наділені жодними істотними повноваженнями. Тобто маємо досить кумедну з точки зору світової практики ситуацію, коли державний регулятор регулює діяльність саморегульованих організацій. Але якби тільки це... Є негативні наслідки і більш високого порядку.

І тут саме час поговорити про існуючу виключно в Україні модель оціночного дуалізму, коли складання звіту про оцінку майна здійснюється одночасно і від імені оцінювача, і від імені «сертифікованого суб'єкта оціночної діяльності». Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», зокрема передбачено, що звіт про оцінку майна не лише підписується оцінювачем, який безпосередньо проводив оцінку, але ще й обов'язково скріплюється підписом керівника суб'єкта господарювання (того самого «сертифікованого суб'єкта оціночної діяльності»). Але оскільки законодавчо за оцінювачем не закріплено правового статусу суб'єкта оціночної діяльності, то і питання збалансованого розподілу прав, свобод, обов'язків, повноважень та долі відповідальності за рівень якості наданих публічних послуг між оцінювачем та «сертифікованим суб'єктом оціночної діяльності» залишається не врегульованим до кінця, хоча і є актуальним вже протягом майже 15 років.

У загальноприйнятій світовій практиці це питання вирішене наступним чином. Оцінювач, як фізична особа, виступає самодостатнім суб'єктом правовідносин (має відповідну освіту, ліцензії, сертифікати, дозволи, свідоцтва, державну реєстрацію тощо), несе повну професійну відповідальність за результати проведеної ним оцінки, а тому одноосібно підписує складений ним звіт про оцінку майна (за необхідності, звіт підписується одночасно декількома оцінювачами). У свою чергу, суб'єкт оціночної діяльності – суб'єкт господарювання, також виступаючи самодостатнім суб'єктом правовідносин, після укладання договору із замовником відповідно до законодавства несе відповідальність лише за неналежне виконання такого договору. При цьому такий суб'єкт господарювання не несе жодної відповідальності за результати самої оцінки, а тому його діяльність не є виключною (не потребує будь-якого ліцензування, сертифікації тощо). Керівник такого суб'єкта господарювання повинен ставити свій підпис лише на договорах на проведення оцінки, актах приймання-передачі виконаних робіт та супровідних листах замовникам оцінки про складений та підписаний оцінювачем звіт про оцінку майна.

Яка ж роль підпису керівника суб'єкта оціночної діяльності на звіті з оцінки, що передається замовникові, залишається невідомою оскільки за результат звіту, його якість несе відповідальність лише виконавець звіту, тобто оцінювач.

На даний час в Україні оцінювач, незважаючи на наявність у нього вищої освіти, проходження ним відповідного навчання і стажування, складання державного кваліфікаційного іспиту з подальшим отриманням кваліфікаційного свідоцтва (яке є документом, що підтверджує достатній фаховий рівень підготовки оцінювача для самостійного проведення оцінки майна), реєстрації в державному реєстрі оцінювачів (що підтверджується видачею відповідного свідоцтва), а також регулярного проходження ним підвищення кваліфікації, не є самодостатнім суб'єктом правовідносин. Так вирішив законотворець. А тому звіт про оцінку майна обов'язково має бути скріплений додатково ще й підписом керівника суб'єкта господарювання, що має відповідний сертифікат суб'єкта оціночної діяльності.

Як наслідок, закріпивши в українському законодавстві «унікальне» для всього світу поняття «сертифікат суб'єкта оціночної діяльності» законотворець не просто всупереч загальній теорії права підмінив суть поняття «суб'єкт оціночної діяльності», штучно обмеживши його за колом осіб (відтепер суб'єктом є лише той, хто має однойменний папірець від держави), але й значно понизив роль у суспільстві самого оцінювача, поставивши на його місце суб'єкта оціночної діяльності – суб'єкта господарювання, що має відповідний сертифікат (своєрідну ліцензію).

На практиці це спричинило цілий ряд негативних наслідків, найголовнішими з яких можна виділити наступні:

- (1) паралельно із Державним реєстром оцінювачів в Україні створено ще й Державний реєстр суб'єктів оціночної діяльності. Сертифікати суб'єкта оціночної діяльності видаються суб'єктам господарювання терміном на три роки з правом подальшого переоформлення. Як наслідок, лише додаткова паперова тяганина і більше нічого;

- (2) на ринку професійної незалежної оцінки послуги надаються фактично не оцінювачами, а суб'єктами оціночної діяльності – суб'єктами господарювання. Тобто, перед тим як написати будь-який звіт про оцінку майна, оцінювач в обов'язковому порядку повинен узгодити результати оцінки з керівником суб'єкта оціночної діяльності (адже він також буде підписувати звіт). Сам керівник не зобов'язаний бути оцінювачем, а тому не несе відповідальності за результати звіту. При цьому, у нього завжди є можливість впливати на оцінювача, залишаючись водночас потенційним об'єктом впливу для замовників оцінки або будь-яких інших зацікавлених осіб. Як наслідок, поява на ринку цілої когорти недобросовісних учасників, контроль за якими унеможлиблюється через

неналежність їх до оціночної спільноти;

- (3) на ринку професійних оціночних послуг активно розвиваються методи та прийоми недобросовісної конкуренції, коли в складі різних на перший погляд суб'єктів оціночної діяльності – суб'єктів господарювання, фактично можуть працювати одні і ті ж самі оцінювачі, вводючи цим в оману замовників та споживачів;

- (4) окремі суб'єкти оціночної діяльності систематично надають низьку якість послуг на фоні цілковитої неспроможності зі сторони державного регулятора будь-яким чином вплинути на дану ситуацію. Пов'язано це насамперед з тим, що повноваження державного регулятора згідно чинного законодавства обмежуються потенційною можливістю позбавлення права на зайняття професійною діяльністю лише оцінювача, як фізичної особи. Водночас регулятор не може у будь-який спосіб призупинити або заборонити здійснювати господарську діяльність з оцінки суб'єкту господарювання, окрім як за рішенням суду виключно на період усунення встановлених порушень (детальніше у [статті](#) , спеціально присвяченій цій темі).

А які ж серйозні міри впливу можуть бути застосовані до суб'єктів оціночної діяльності – суб'єктів господарювання? Зрозуміло, що це анулювання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності. Не будемо перераховувати весь текст статті 20 діючого закону про оцінку, приведемо лише текст першого та другого абзаців цієї статті (весь інший текст не стосується якості звіту з оцінки як основного результату роботи суб'єкта оціночної діяльності): *«Сертифікат може бути анульовано Фондом державного майна України виключно з таких підстав: ...за наявності порушень вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів з оцінки майна, виявлених шляхом рецензування, які призвели до визнання неякісною оцінки майна, проведеної суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання, або оцінювачами, які працюють у його штатному складі...»*

Наголосимо окремо, що порушення вимог закону та інших нормативно-правових актів з оцінки майна, повинні бути виявлені тільки шляхом рецензування звіту з оцінки. А що ж робити якщо суб'єкт оціночної діяльності не надає звіт на рецензування? В цьому випадку вищенаведена норма закону застосувати не можна і не можна анулювати сертифікат суб'єкта оціночної діяльності.

Отже, якщо суб'єкт оціночної діяльності не надає звіт на рецензування, то залишається лише можливість рецензування звіту, який може бути наданий іншими особами – замовниками оцінки, користувачами оцінки, правоохоронними органами і т.п. Але і в цьому випадку на рецензування повинен бути наданий звіт і лише звіт з оцінки, і аж ніяк не його копія, якщо вона навіть належним чином завірена. В діючому законі про оцінку скрізь прописано, що рецензується звіт і лише звіт з оцінки, тобто тільки оригінал звіту.

Таким чином, немає оригіналу звіту – немає рецензування, а немає рецензування – немає анулювання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності. Тобто впливати на суб'єкта оціночної діяльності в такому випадку неможливо, він і далі продовжує «клепати» звіти на свій розсуд.

А що ж, якщо все-таки на законних підставах суб'єкту господарювання анулювали сертифікат суб'єкта оціночної діяльності? Тоді згідно статті 20 діючого закону про оцінку *«поновлення сертифікатів відбувається у порядку, встановленому цим законом для їх видачі»*. Це означає, що вже на наступний день після анулювання сертифікату суб'єкта оціночної діяльності можна подати документи на отримання нового сертифіката. Порядок видачі сертифіката суб'єкта оціночної діяльності регулюється статтею 19

закону про оцінку. І якщо виконані вимоги цієї статті, то Фонд державного майна України у строк, що не перевищує тридцяти днів від дати подання документів на видачу сертифіката, повинен видати заявнику сертифікат суб'єкта оціночної діяльності. Все це означає, що сертифікат суб'єкта оціночної діяльності практично жодним чином не є тим документом, який здатен впливати на якість робіт з оцінки.

Окремо слід сказати про звіти, які вносяться до Єдиної бази даних звітів. Якщо звіт внесено до Єдиної бази даних звітів (точніше певні витяги зі звіту, а не повний звіт), то ненадання звіту суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання на рецензування на вимогу зацікавлених в рецензуванні осіб, в тому числі і Фонду держмайна, згідно діючого закону про оцінку не тягне за собою ніяких правових наслідків. Для того, щоб «відлучити» такого суб'єкта від Єдиної бази даних звітів необхідно внести відповідні зміни в 358 Постанову КМУ про необхідність надання звіту на рецензування і якщо суб'єкт відмовляється впродовж, наприклад, тридцяти днів, надати звіт на рецензування, то відбувається примусове відключення цього суб'єкта від Єдиної бази даних звітів.

Але чи страшно це тим, хто робить так звані «погані» оцінки і вносить результати таких оцінок в Єдину базу даних звітів. Такі «сміливці» для страхування будуть мати по декілька суб'єктів оціночної діяльності і якщо відключають якогось з суб'єктів від Єдиної бази даних звітів, то включається в «роботу» інший суб'єкт оціночної діяльності і так далі.

Які ж кроки треба зробити у ситуації, що склалася, аби вони дійсно були ефективними?

- В першу чергу, наскільки це не здавалося б радикальним, необхідно повністю скасувати будь-яку сертифікацію суб'єктів оціночної діяльності. Тобто державному регулятору потрібно нарешті відмовитися від існуючої практики видачі сертифікатів суб'єктів оціночної діяльності.

- По-друге, необхідно з двох до шести осіб розширити коло суб'єктів оціночної діяльності – суб'єктів правовідносин у галузі оцінки, здійснивши між ними збалансований розподіл прав, свобод, обов'язків та повноважень.

- По-третє, треба нарешті змінити суть самих понять «суб'єкт оціночної діяльності» та «незалежна оцінка». Зокрема передбачити, що незалежною оцінкою майна необхідно вважати таку оцінку, яка проведена оцінювачем, що працює або здійснює свою діяльність у складі суб'єкта господарювання (зареєстрованої в установленому законодавством порядку фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності, а також юридичної особи незалежно від її організаційно-правової форми та форми власності, яка здійснює господарську діяльність), органу державної влади або органу місцевого самоврядування (який отримав повноваження на здійснення оціночної діяльності в процесі виконання функцій з управління та розпорядження державним майном та (або) майном, що є у комунальній власності), та яка здійснена на підставі відповідного договору на проведення оцінки, укладеного в письмовій формі.

Для підтвердження правильності даної позиції проведемо певну аналогію із сферою регулювання землеоціночних робіт. Ще не так давно діяльність з проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок в Україні підлягала обов'язковому ліцензуванню. Відповідні ліцензії видавалися державним регулятором суб'єктам господарювання спочатку терміном на три роки, пізніше – на п'ять років, ще пізніше – стали видаватися безстроково, а врешті решт всеодно були просто відмінені (детальніше у [статті](#), спеціально присвяченій цій темі). Разом з тим, принципової різниці по своїй суті між колишньою ліцензією на проведення землеоціночних робіт та сертифікатом суб'єкта

оціночної діяльності немає. У свою чергу, державний регулятор вже також дійшов розуміння того, що видавати суб'єктам господарювання сертифікати суб'єкта оціночної діяльності терміном на три роки нераціонально і в проекті нового закону про оцінку натомість запропонував видавати їх безстроково. Нічого не нагадує? Але ж навіщо нам ці напівміри? Що заважає його просто скасувати, відмовившись врешті решт від ганебної практики існуючої дотепер моделі оціночного дуалізму?

Запропоновані ж нині державним регулятором заходи щодо посилення контролю якості робіт з боку суб'єктів оціночної діяльності – суб'єктів господарювання, серед яких, зокрема, (1) впровадження механізму відкликання звітів суб'єктами оціночної діяльності, (2) вибіркоче анулювання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності у будь-якого суб'єкта господарювання на термін від одного до п'яти років, (3) тимчасове припинення доступу суб'єкту оціночної діяльності до єдиної бази даних звітів про оцінку, (4) витребування у суб'єкта оціночної діяльності звітів про оцінку з метою перевірки, (5) зміна національних стандартів оцінки тощо на практиці будуть мати або виключно показовий характер, або взагалі врешті решт виявляться неефективними. Прикро визнавати, але дані зміни не носять глибинного структурного характеру, оскільки всі вони з самого початку направлені не на усунення причин, а на ліквідацію їх наслідків.

Натомість, як було показано вище, однією з глибинних причин появи існуючих сьогодні проблем є наявність дуалізму в оцінці, коли складання звіту про оцінку майна здійснюється одночасно і від імені оцінювача (фізичної особи, що займається професійною діяльністю), і від імені суб'єкта оціночної діяльності (суб'єкта господарювання, що здійснює господарську діяльність), який отримав від державного регулятора відповідний сертифікат (ліцензію). І якщо по відношенню до оцінювача у державного регулятора є цілий арсенал заходів дисциплінарного характеру, то із суб'єктом господарювання ситуація виглядає вже набагато складніше, оскільки згідно чинного законодавства регулятор не може у будь-який спосіб призупинити або заборонити здійснювати господарську діяльність суб'єкта господарювання, окрім як за рішенням суду виключно на період усунення встановлених порушень.

Про це можна впевнено говорити, виходячи зокрема із основних положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який є чинним на території України з 2007 року та визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

Згідно першої статті даного закону під державним наглядом (контролем) необхідно розуміти діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушень вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення та навколишнього природного середовища.

У четвертій статті даного закону розкривається зміст загальних вимог до здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, основна суть яких, якщо коротко, зводиться до того, що планові та позапланові заходи нагляду (контролю) можуть здійснюватися виключно передбаченими законом уповноваженими органами, які за результатами відповідної перевірки у разі виявлення конкретних порушень вимог законодавства можуть застосовувати відповідні санкції у вигляді припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа. При цьому, виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути призупинені виключно за рішенням суду. Більше того, відновлення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання після призупинення можливе з моменту отримання органом державного нагляду (контролю), який ініціював призупинення, повідомлення суб'єкта господарювання про усунення ним усіх встановлених судом порушень.

У підсумку маємо складну, але на щастя не безнадійну ситуацію, з якої є вихід – державному регулятору потрібно нарешті прийняти зважене рішення і відмовитися від існуючої практики видачі сертифікатів суб'єктів оціночної діяльності. Все інше – лише питання політичної волі.

Степан Максимов, Евгений Псярнецкий