

ВИСНОВОК
Міністерства юстиції України
за результатами правової експертизи
до проекту Закону України «Про внесення змін до законодавства про
оцінку майна та професійну оціночну діяльність в Україні»

Розробник:

Фонд державного майна України.

Правові підстави прийняття акта

Проект Закону України «Про внесення змін до законодавства про оцінку майна та професійну оціночну діяльність в Україні» (далі - проект Закону) розроблено відповідно до статті 93 Конституції України.

Відповідність Конституції України

Проект Закону відповідає Конституції України.

Відповідність актам законодавства, що мають вищу юридичну силу

Актом законодавства, що має вищу юридичну силу, є Конституція України.

Узгодженість з актами такої ж юридичної сили

Експертиза у цій частині міститься у пункті 5 цього Висновку.

Відповідність чинним міжнародним договорам України

Проект Закону не потребує проведення експертизи на відповідність міжнародним договорам України.

Відповідність вимогам нормопроєктувальної техніки

1. Проект Закону передбачає викладення у новій редакції Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність» (далі – Закон) та внесення відповідних змін до деяких інших законодавчих актів.

Насамперед варто зазначити, що законом є нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найважливіші, найбільш значущі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил (норм).

За усталеною практикою, викладення законодавчого акта в новій редакції передбачає визначення нових концептуальних підходів до врегулювання відносин у відповідній сфері, впровадження ефективних організаційних засад, оскільки внесення запропонованих змін істотно впливає на зміст чинних.

У свою чергу основною метою проекту Закону, як зазначається у пояснювальній записці, є посилення дерегуляції оціночної діяльності, підвищення ролі громадського регулювання оціночної діяльності, забезпечення

належної якості робіт з проведення оцінки, запобігання корупції в сфері оцінки майна та професійній оціночній діяльності.

Слід урахувати, що зменшення контролю з боку відповідних органів державної влади не повинно бути самоціллю, оскільки механічна заміна одних органів на інші або запровадження нових інституцій контролю навряд чи здатні покращити ситуацію у зазначеній сфері.

З порівняльного аналізу норм проекту Закону та чинного Закону можна дійти висновку, що проект Закону не закріплює прогресивних ідей у правовому регулюванні оціночної діяльності, а потенціал деяких пропонованих змін не завжди розкривається до кінця. При цьому в цілому **навпаки вбачається** поглиблення проблеми законодавчого регулювання у сфері оцінки майна із закладенням незрозумілого та важкого для сприйняття механізму взаємодії учасників окреслених правовідносин як у процедурному режимі доступу до професії оцінювача, так і під час здійснення оціночної діяльності суб'єктами господарювання.

Так, проектом Закону пропонується запровадити нову структуру суб'єктів у сфері регулювання оціночної діяльності.

Зокрема, частиною першою статті 22 проекту Закону пропонується визначити, що Фондом державного майна створюється Рада з питань оціночної діяльності (далі - Рада), яка є постійно діючим колегіальним органом.

Персональний склад Ради затверджується з числа представників усіх саморегулювних організації оцінювачів, Фонду державного майна та органів державної влади, які відповідно до покладених на них повноважень беруть участь в питаннях, пов'язаних з оцінкою майна та використанням її результатів.

Рада утворює Апеляційну експертну раду та Екзаменаційну комісію, що є її робочими органами, на які покладається значний обсяг повноважень.

У зв'язку із зазначеним слід зауважити, що з огляду на те, що повноваження щодо формування та організаційного забезпечення роботи Ради запропоновано покласти на Фонд державного майна України, це дозволяє зробити висновок, що Рада утворюється як консультативно-дорадчий орган центрального органу виконавчої влади.

При цьому організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України із спеціальним статусом регулюються Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до частин шостої - восьмої статті 22 якого для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у центральному органі виконавчої влади можуть утворюватись інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Рішення про утворення чи ліквідацію колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів приймає керівник центрального органу виконавчої влади. Кількісний та персональний склад колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і положення про них затверджує керівник центрального органу виконавчої влади.

Таким чином, утворення чи ліквідація колегії, інших постійних або тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів є дискреційним повноваженням керівника центрального органу виконавчої

влади, а тому не може бути предметом регулювання закону.

Крім того, юридична природа допоміжних органів полягає у тому, що їх діяльність повинна спрямовуватись на вивчення проблемних питань, що виникають у діяльності органів, у яких вони створюються, та подання за результатами такого вивчення своїх пропозицій і рекомендацій, *тобто їх діяльність полягає у наданні консультативної допомоги органу*, яким вони створюються.

Водночас відповідно до частини восьмої статті 22 проекту Закону пропонується покласти на Раду невластиві такому органу повноваження, зокрема щодо організації виконання функцій, пов'язаних з видачею або позбавленням кваліфікаційних свідоцтв оцінювачів; схвалення вимог до навчальних програм базової кваліфікаційної підготовки оцінювачів та порядку підвищення їх кваліфікації; прийняття участі у контролі за професійною підготовкою оцінювачів, що проводиться Фондом державного майна України, тощо.

Разом з тим згідно з частиною десятою статті 22 проекту Закону рішення Ради, прийняті в межах її компетенції, направляються Фонду державного майна та заінтересованим особам *для врахування при прийнятті рішень Фондом державного майна*.

До того ж частиною дев'ятою статті 14 проекту Закону визначено, що рішення Апеляційної експертної ради, яка є робочим органом Ради, надаються до Фонду державного майна та суб'єктам оціночної діяльності, які здійснювали оцінку майна та звіти яких нею рецензувалися, а також іншими особами, які мають заінтересованість у використанні результатів оцінки, здійснювали рецензування або ініціювали рецензування. У свою чергу зі змісту запропонованих норм не вбачається, чи є такі рішення обов'язковими для виконання та чи мають рекомендаційний характер.

Тобто прийняття таких рішень Радою та Апеляційною експертною радою не узгоджується із правовою природою створення консультативно-дорадчих органів при центральних органах виконавчої влади.

Крім того, основним повноваженням Фонду державного майна є видача кваліфікаційного свідоцтва оцінювача (частина п'ята статті 16 проекту Закону).

У свою чергу відповідно до частини тринадцятої статті 14 проекту Закону за неодноразові грубі порушення порядку рецензування звітів про оцінку майна *на підставі пропозицій Апеляційної експертної ради* та рішення Фонду державного майна рецензент може бути позбавлений права проводити рецензування звітів про оцінку майна строком на п'ять років або позбавлений кваліфікаційного свідоцтва оцінювача.

Частинною третьою статті 18 проекту Закону пропонується визначити, що *рішення про позбавлення кваліфікаційного свідоцтва оцінювача приймається Екзаменаційною комісією* у разі неодноразового грубого порушення законодавства з питань оціночної діяльності оцінювачем.

Виходячи із вищевикладеного, у проекті Закону важко провести чітку межу між компетенцією Фонду державного майна, Ради, Екзаменаційної комісії та Апеляційної експертної ради щодо питання видачі, позбавлення, анулювання кваліфікаційного свідоцтва оцінювача та водночас прослідкувати за взаємодією вказаних суб'єктів під час прийняття відповідних рішень.

Тому запровадження складної вертикальної структури суб'єктів у сфері регулювання оціночної діяльності, на нашу думку, лише ускладнить державне регулювання цієї сфери.

Як підсумок, вважаємо, що функції державного регулятора мають бути чітко й однозначно визначені, без можливості їх трансформації (розширення або звуження) в інших нормативних-правових актах, та чітко розмежовані з функціями громадських організацій, не дублюючи їх. Регулятор, на нашу думку, має бути наділений повноваженнями щодо забезпечення належного контролю за виконанням учасниками ринку своїх професійних обов'язків.

2. Проект Закону містить численні положення з подвійним тлумаченням, декларативні норми та термінологічно створює помилкове враження щодо їх змісту.

2.1. Так, до проекту Закону висловлюються зауваження щодо недостатньої юридичної визначеності його норм.

2.1.1. Частиною четвертою статті 12 проекту Закону пропонується визначити, що звіт про оцінку майна (який підписується його виконавцями та скріплюється підписом керівника суб'єкта оціночної діяльності) може бути відкликаний суб'єктом оціночної діяльності з підстав, перерахованих у цій же частині статті 12 проекту Закону.

Тобто пропоновані зміни визначають можливість відкликання звіту про оцінку, однак не визначають правових наслідків такого відкликання звіту, що, в свою чергу може спричинити порушення прав та інтересів замовників оцінки.

Крім того, проект Закону не врегульовує питання щодо статусу договорів на проведення оцінки майна у результаті відкликання звіту про оцінку майна.

До того ж відповідальними за звіт про оцінку майна є виконавці (оцінювачі, що безпосередньо проводили оцінку майна), а відкликання такого звіту покладається на суб'єктів оціночної діяльності. У зв'язку з цим незрозуміло, чи враховується думка виконавців такого звіту під час відкликання звіту про оцінку майна. Також сумнівною є процедура відкликання звіту про оцінку, якщо у виконавців (оцінювачів, що безпосередньо проводили оцінку майна) припинені трудові відносини із суб'єктом оціночної діяльності.

2.1.2. Статтею 14 проекту Закону пропонується визначити, що на вимогу особи, яка використовує звіт про оцінку майна, а також за вчасною ініціативою суб'єкта оціночної діяльності може здійснюватися рецензування звіту про оцінку.

Рецензування звіту можуть проводити:

рецензенти - оцінювачі, які мають не менш ніж п'ятирічний досвід практичної діяльності з оцінки майна, успішно пройшли навчання за програмою професійної підготовки рецензентів і отримали посвідчення рецензента, в порядку, що встановлюється Фондом державного майна;

експертні ради, що створені саморегулювальними організаціями оцінювачів з метою рецензування звітів про оцінку майна;

Апеляційна експертна рада, що створюється та діє у складі Ради.

У зв'язку з цим зазначаємо, що проектом Закону, на нашу думку, запропоновано складну ієрархію суб'єктів, які уповноважені здійснювати рецензування звітів про оцінку майна.

На практиці така надмірна множинність суб'єктів неминуче ускладнюватиме процедуру рецензування та може призвести до безпідставних відмов у проведенні рецензування зацікавленим особам.

Невиправданим, на нашу думку, також вбачається проведення рецензування звітів про оцінку майна експертними радами саморегульованих організацій оцінювачів з огляду на ускладнення такої процедури на практиці, оскільки ймовірно підготовка рецензії буде пов'язана із прийняттям колегіального рішення. Така колегіальна діяльність призведе до збільшення строку підготовки рецензії, який, до речі, проектом Закону не визначено.

Статтею 20 проекту Закону пропонується визначити порядок видачі сертифіката суб'єкта оціночної діяльності, зокрема передбачити перелік необхідних для отримання такого сертифіката документів, що подаються до Фонду державного майна.

З аналізу запропонованої норми можна дійти висновку, що вказаний перелік таких документів є вичерпним.

Звертаємо увагу, що документи, необхідні для отримання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності, не враховують статус заявників - претендентів, що планують здійснювати оціночну діяльність.

Так, наприклад, одним із документів, який необхідно подати, є довідка про оцінювача або оцінювачів, які перебувають у трудових відносинах із суб'єктом господарювання.

Водночас відповідно до частини першої статті 6 проекту Закону суб'єктами оціночної діяльності можуть бути суб'єкти господарювання, зокрема фізичні особи - підприємці, які не можуть перебувати у трудових відносинах самі з собою та здійснюють підприємницьку діяльність в силу правового статусу фізичної особи - підприємця.

Тобто на практиці може виникнути ситуація, коли з метою отримання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності подання відповідних документів унеможлиблюється у зв'язку з поєднанням у одній особі оцінювача та суб'єкта оціночної діяльності.

Зауважуємо, що неподання повного пакета документів є підставою для відмови у видачі сертифіката суб'єкта оціночної діяльності, однак, як вбачається із зазначеного, вказані аспекти не враховуються.

Додатково повідомляємо, що аналогічні зауваження в частині неузгодженості норм проекту Закону стосуються статті 21 проекту Закону.

Так, частиною першою цієї статті визначаються випадки анулювання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності.

Зокрема, сертифікат може бути анульовано Фондом державного майна у разі *припинення суб'єкта оціночної діяльності*, який отримав сертифікат.

Як зазначалося вище, суб'єктом оціночної діяльності може бути й *фізична особа - підприємець*.

Відповідно до частини першої статті 46 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» державна реєстрація *припинення підприємницької діяльності* фізичної особи - підприємця проводиться, зокрема, у разі смерті фізичної особи - підприємця.

Підпунктом 15 пункту 3 розділу I проекту Закону статтю 25 Закону України «Про оцінку земель» пропонується **викласти в новій редакції**,

передбачивши, що державне регулювання у сфері оцінки земель полягає в забезпеченні об'єктивності та законності проведення оцінки земель, контролю у цій сфері, впровадження в практику оціночної діяльності міжнародних норм і правил, створення конкурентного середовища для суб'єктів оціночної діяльності у сфері професійної оціночної діяльності і серед навчальних закладів, а також у забезпеченні суспільних інтересів з питань оцінки майна.

Державне регулювання у сфері оцінки земель (крім експертної грошової оцінки земельних ділянок) здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері земельних відносин, а також інші органи виконавчої влади відповідно до закону; державне регулювання у сфері експертної оцінки земельних ділянок здійснюється відповідно до Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», а в частині методичного регулювання експертної грошової оцінки земельних ділянок, професійної підготовки оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок - Фонд державного майна спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин.

Запропоновані зміни потребують доопрацювання з огляду на таке.

Грошова оцінка земельних ділянок є одним із видів оцінки земель, передбачених частиною першою статті 5 Закону України «Про оцінку земель», і може бути нормативною або експертною (частина четверта статті 5 цього Закону).

Згідно зі статтею 2 Закону України «Про оцінку земель» правове регулювання оцінки земель здійснюється відповідно до Конституції України, Земельного кодексу України, Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», цього Закону, законів України, інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до них.

Оцінка земель проводиться на основі принципів: законності, додержання законів України, інших нормативно-правових актів у сфері оцінки земель; єдності методологічного та інформаційного простору у сфері оцінки земель; безперервності процесу оцінки земель; доступності використання даних з оцінки земель; рівності перед законом суб'єктів оціночної діяльності у сфері оцінки земель (стаття 4 Закону України «Про оцінку земель»),

Грошова оцінка земельних ділянок проводиться за методикою, яка затверджується Кабінетом Міністрів України (частина п'ята статті 201 Земельного кодексу України).

Виключень з наведеного, в тому числі щодо проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок, Земельним кодексом України не передбачено.

Також відповідно до частини другої статті 12 Закону України «Про оцінку земель» нормативно-правові акти з проведення оцінки земель, які розробляються з урахуванням вимог положень національних стандартів, затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Крім того, спрямованість оціночної діяльності на об'єктивність, конкурентність, впровадження міжнародних засад тощо та повноваження Уряду

у сфері регулювання оціночної діяльності передбачені статтями 9, 24, 25 проекту Закону.

З огляду на викладене потребує також доопрацювання (з урахуванням вищезгаданих положень частини п'ятої статті 201 Земельного кодексу України та частини другої статті 12 Закону України «Про оцінку земель» стосовно повноважень Уряду) пункт 3 розділу I проекту Закону, відповідно до якого шляхом внесення змін до пункту 5 частини першої статті 5 Закону України «Про Фонд державного майна України» пропонується поряд із повноваженнями Фонду державного майна щодо державного регулювання оцінки майна передбачити здійснення ним державного регулювання *в тому числі експертної грошової оцінки земельній, ділянок.*

Крім того, висловлюються зауваження щодо змістовних та техніко-юридичних недоліків, які містяться у проекті Закону, а також недотримання вимог щодо юридичної точності норм, узгодженості з іншими нормативно-правовими актами. Так, зокрема:

2.1.3. Частиною третьою статті 5 проекту Закону пропонується встановити, що судова експертиза з питань оцінки майна та діяльність судових експертів, пов'язана з оцінкою майна, здійснюється на умовах і в порядку, передбаченому Законом України «Про судову експертизу», з урахуванням особливостей, визначених цим Законом *щодо кваліфікації* та методичного регулювання незалежної оцінки майна.

Водночас правові, організаційні основи судово-експертної діяльності визначені Законом України «Про судову експертизу».

Відповідно до статті 1 вказаного Закону судова експертиза - це дослідження експертом на основі спеціальних знань **матеріальних об'єктів**, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів досудового розслідування чи суду.

Порядок призначення судових експертів та вимог до них передбачені процесуальним законодавством та Законом України «Про судову експертизу».

Нормами процесуального законодавства (статті 69 Кримінального процесуального кодексу України, 53 Цивільного процесуального кодексу України, 66 Кодексу адміністративного судочинства України, 41 Господарського процесуального кодексу України) визначено, що експертом є особа, яка володіє науковими, технічними або іншими спеціальними знаннями та має право відповідно до Закону України «Про судову експертизу» на проведення експертизи.

Згідно зі статтею 10 Закону України «Про судову експертизу» судовими експертами державних спеціалізованих установ можуть бути фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності.

Абзацом третім частини другої статті 10 проекту Закону пропонується визначити, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування виступають замовниками **проведення оцінки майна шляхом укладення договорів з суб'єктами оціночної діяльності**, визначеними на конкурентних засадах шляхом здійснення процедур державних закупівель у порядку, зокрема, встановленому законодавством *про державні закупівлі.*

У зв'язку із запропонованим зазначаємо, що згідно з пунктом 5 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» Закон України «Про здійснення державних закупівель» з 01 серпня 2016 року втратив чинність.

Враховуючи наведене, абзац третій частини другої статті 10 проекту Закону потребує доопрацювання.

Аналогічні зауваження стосуються частини шостої статті 11 проекту Закону.

Частиною п'ятою статті 11 проекту Закону передбачається визначити істотні умови договору на проведення оцінки майна.

При цьому абзацом дванадцятим цієї ж частини передбачається встановити, що *законодавством* або за згодою сторін договору в ньому можуть бути передбачені інші умови.

Звертаємо увагу, що відповідно до частини першої статті 638 Цивільного кодексу істотними умовами договору є умови про предмет договору, *умови, що визначені законом* як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди.

Частиною п'ятою статті 13 проекту Закону передбачається, що за реєстрацію звітів про оцінку майна в Єдиній базі звітів про оцінку майна, отримання інформації з обмеженим доступом, результатів моніторингу процесу ціноутворення на об'єкти оцінки стягується плата, яка зараховується до Державного бюджету України у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України.

Водночас згідно з частиною третьою статті 11 Закону України «Про адміністративні послуги» розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення.

Статтею 16 проекту Закону пропонується визначити засади проведення професійної підготовки оцінювачів, зокрема відповідно до частини п'ятої цієї статті професійна підготовка оцінювачів здійснюється Фондом державного майна спільно з саморегулювальними організаціями оцінювачів на базі суб'єктів господарювання на підставі укладених з ними договорів про співробітництво з професійної підготовки оцінювачів.

Із запропонованого важко з'ясувати процедуру відбору виконавців послуг з професійної підготовки оцінювачів - суб'єктів господарювання в цілому та порядок надання таких послуг такими суб'єктами.

Також звертаємо увагу на неясність формулювань та множинність тлумачення деяких положень проекту Закону.

Статтею 9 проекту Закону передбачається, що *методичне регулювання оцінки* здійснюється методиками та іншими нормативно-правовими актами, які розробляються з урахуванням вимог національних стандартів і *затверджуються Кабінетом Міністрів України або Фондом державного майна України*. При цьому Кабінет Міністрів України виступає суб'єктом нормотворення зазначених актів у встановлених законами випадках.

У зв'язку із запропонованими змінами важко визначити випадки, коли методика та інші нормативно-правові акти, спрямовані на методичне

регулювання оцінки майна, затверджуються відповідним рішенням Уряду, а коли Фондом державного майна.

Аналогічні зауваження стосуються абзацу одинадцятої частини першої статті 2 проекту Закону в частині випадків затвердження Урядом або Фондом державного майна нормативно-правових актів з оцінки майна.

В абзаці другому частини другої статті 7 проекту Закону слово «паї» слід вилучити, оскільки відповідно до статті 1 Закону України «Про господарські товариства» статутний (складений) капітал господарського товариства поділений на *частки* між учасниками, а згідно зі статтею 3 Закону України «Про акціонерні товариства» статутний капітал акціонерного товариства поділено на визначену кількість часток однакової номінальної вартості, корпоративні права за якими посвідчуються *акціями*.

Висновок тендерно-правової експертизи

Проект Закону не потребує проведення тендерно-правової експертизи.

Відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод з урахуванням практики Європейського суду з прав людини

Висновок Міністерства юстиції щодо відповідності проекту Закону положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини додається.

Антикорупційна експертиза

У проекті Закону не виявлено положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенні фактори).

Узагальнений висновок

Ураховуючи проведену експертизу, проект Закону України «Про внесення змін до законодавства про оцінку майна та професійну оціночну діяльність в Україні» *погоджено із зауваженнями та із таким застереженням.*

Запропонованою проектом Закону новою редакцією Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» встановлюється обов'язкове проведення незалежної оцінки майна у разі визначення вартості конфіскованого майна для цілей реалізації (частина друга статті 7).

У зв'язку з цим слід враховувати, що у визначених законодавством випадках розпорядження конфіскованим майном здійснюється органами державної виконавчої служби. При цьому в більшості випадків конфіскації підлягає малоцінне майно, проведення незалежної оцінки якого є економічно неефективним, оскільки оплата послуг суб'єкта оціночної діяльності - суб'єкта господарювання з оцінки майна буде значно перевищувати вартість такого майна. З огляду на вищезазначене, пропонуємо виключити конфісковане майно з переліку видів майна, незалежна оцінка якого проводиться обов'язково.

Правову експертизу проекту Закону України «Про внесення змін до законодавства про оцінку майна та професійну оціночну діяльність в Україні» проведено у відділі цивільного законодавства Управління цивільного законодавства та правового регулювання бізнесу Департаменту приватного права.

Заступник Міністра -
керівник апарату

Ганна ОНИЩЕНКО