

ОЦІНОЧНА ТА ЕКСПЕРТНА ДІЯЛЬНІСТЬ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Правові передумови для розвитку професійної оціночної діяльності в Україні були створені з прийняттям на початку 1990-х рр. 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. Незабаром був прийнятий Закон України «Про оцінку земель» [2], який впорядкував оцінку земельних ділянок. Між цими двома актами існує певна «субординація»: адже в ст. 2 Закону «Про оцінку земель» прямо зазначено, що «правове регулювання оцінки земель здійснюється відповідно до... Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні».

Але в Законі «Про оцінку земель» поряд із терміном «оцінювач» вживається термін «експерт із грошової оцінки земельних ділянок». Виникає низка питань щодо правового статусу таких осіб. На жаль, в юридичній науці цим питанням приділено мало уваги. Серед дослідників цих проблем можна виділити А. Науменка [3], І. Манька [4], Р. Беспалька [5].

Метою даної статті є на підставі аналізу відповідних нормативно-правових актів, юридичних термінів і понять з'ясувати особливості правового статусу оцінювачів; визначити спільне і особливе між термінами «оцінювач» і «експерт»; внести пропозиції щодо вдосконалення відповідного законодавства.

В довідковій літературі під терміном «експерт» (від лат. *expertus* — досвідчений) розуміється фахівець, якого запрошують або наймають за винагороду для надання кваліфікованого висновку або судження з питань, що розглядаються (вирішуються) іншими особами, менш компетентними в певній галузі [6]. Складність і універсальність полягає в тому, що він «у своїй професійній діяльності поєднує статус фахівця з відповідної галузі знань, науковця та процесуальної особи» [7].

Однак, як вірно зазначив С. Алексєєв, не можна забувати важливі вимоги щодо наукової термінології — її однозначність, сувору визначеність, ясність, усталеність, сумісність з усім комплексом термінів, які вживаються в науці. Збагачення понятійного апарату повинно здійснюватися не за рахунок втрати точності термінів, оскільки тоді втрачається координованість наукових понять [8, с. 35-36].

«Експерт», «оцінювач (експерт із питань оцінки земельної ділянки)», «оцінювач з експертної грошової оцінки земельних ділянок» — хто з них «справжній»? Чи можна вважати останніх двох суб'єктів взагалі експертами? На думку автора — ні в якому разі.

На жаль, сьогодні не існує базового закону з експертної діяльності. Закон України «Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні» (далі — Закон про оцінку майна) містить термін «оцінювач» (ст. 6). Закон України «Про оцінку земель» оперує поняттями «оцінювач (експерт із питань оцінки земельної ділянки)» (ст. 1), «оцінювач з експертної грошової оцінки земельних ділянок» (ст. 7). Крім того, в ст. 4 Закону про оцінку майна зазначено: «Діяльність судових експертів, пов'язана з оцінкою майна, здійснюється на умовах і в порядку, передбачених Законом України «Про судову експертизу». Тому доведеться провести порівняльно-правовий аналіз трьох взаємопов'язаних законів, що допоможе виявити особливості статусу експертів та оцінювачів».

Оскільки всі згадані закони «статусні», тобто закріплюють базові поняття, критеріями для порівняння можуть стати: 1) освітньо-професійні вимоги щодо експертів і оцінювачів; 2) особливості правового статусу цих суб'єктів; 3) порядок державного управління діяльністю оцінювачів та експертів; 4) юридична природа і значення актів та документів, в яких відображаються результати професійної діяльності експертів і оцінювачів; 5) відповідальність за порушення законодавства про професійну діяльність.

1. Освітньо-професійні вимоги — це, так би мовити, «старт у професію». Згідно зі ст. 10 Закону «Про

судову експертизу» [9], «судовими експертами ... 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». Крім того, згідно зі ст. 17, експертам «залежно від спеціалізації і рівня підготовки ... присвоюються кваліфікація судового експерта і кваліфікаційний клас».

Закон «Про оцінку земель» із цього питання (ст. 7) просто відсилає до Закону про оцінку майна. Оцінювачами (ст. 15 Закону про оцінку майна) можуть бути «фізичні особи, які мають закінчену вищу освіту, пройшли навчання за програмою базової підготовки та стажування протягом одного року у складі суб'єкта оціночної діяльності ..., отримали його позитивну рекомендацію та успішно склали кваліфікаційний іспит».

Окремо слід зазначити, що Закон України «Про вищу освіту» [10] взагалі не містить терміна «закінчена вища освіта»! А так звана «базова підготовка» триває 2-3 тижні. Отже, рівень підготовки експертів однозначно вище, крім того вони мають можливість підвищувати свій кваліфікаційний клас.

2. Особливості правового статусу цих суб'єктів. Згідно зі ст. 7 Закону «Про судову експертизу» «...судово-експертну діяльність здійснюють державні спеціалізовані установи...», до яких належать: а) науково-дослідні установи судових експертиз Міністерства юстиції України; б) науково-дослідні установи судових експертиз, судово-медичні та судово-психіатричні установи Міністерства охорони здоров'я України; в) експертні служби Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України.

Отже, експерти-працівники цих установ є держслужбовцями, на що прямо вказує ст. 18 Закону «Про судову експертизу»: «На працівників державних спеціалізованих установ судових експертиз поширюються особливості матеріального та соціально-побутового забезпечення, передбачені Законом України «Про державну службу», якщо інше не передбачено законами України».

Чого зовсім не можна сказати про оцінювачів, які здебільшого є суб'єктами підприємницької діяльності (крім тих, які працюють в органах місцевого самоврядування, Фонду державного майна України або Державного агентства земельних ресурсів).

3. Порядок державного управління діяльністю оцінювачів та експертів. Відповідно до Закону «Про судову експертизу» (ст. 9) «Атестовані... судові експерти включаються до державного Реєстру атестованих судових експертів, ведення якого покладається на Міністерство юстиції України».

Державний реєстр оцінювачів веде Фонд державного майна України (ст. 17 Закону про оцінку майна). Державний реєстр оцінювачів з експертної грошової оцінки земельних ділянок веде «центральный орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів» — Державне агентство земельних ресурсів України (п. 4 Положення про Державне агентство земельних ресурсів України) [11].

Таким чином, державне управління (порядок надання інформації до реєстрів, підтримка їх в актуальному стані, своєчасне включення-виключення з реєстрів тощо) діяльністю експертів і оцінювачів здійснюють три зовсім різних державних органи.

4. Юридична природа і значення актів та документів, в яких відображаються результати професійної діяльності експертів і оцінювачів. Результати професійної діяльності оцінювачів відображаються здебільшого в звітах про оцінку майна (ст. 12 Закону про оцінку майна) або земельних ділянок (ст. 20 Закону «Про оцінку земель»). Юридична природа даних документів є цікавою, але недостатньо дослідженою. Звіти несуть у собі правові ознаки договорів: вони складаються на підставі договору між оцінювачами і замовниками оцінки; заздалегідь оголошується мета оцінки; замовник приймає результати і може їх корегувати. З певною мірою припущення можна навіть провести аналогію між звітом і актом прийомки виконаних робіт.

Навіть якщо в подальшому замовник оцінки буде невдоволений результатом, реальних важелів впливу на оцінювача він не має. Максимум, що він може вимагати — проведення «рецензування звіту». Згідно зі ст. 13 Закону про оцінку майна «рецензування звіту про оцінку майна (акта оцінки майна) може виконувати оцінювач, який має не менш, ніж дворічний досвід практичної діяльності з оцінки майна, експертні ради, що спеціально створені саморегулювальними організаціями оцінювачів з метою контролю за якістю оцінки майна, яка проводиться оцінювачами-членами саморегулювальної організації, оцінювачі». Подібна процедура передбачена і в ст. 22 Закону «Про оцінку земель». Крім того, рецензування звіту здійснюється на платній основі. І незадоволений клієнт стає перед вибором — кому знову заплатити: за рецензування «старого» звіту або іншому оцінювачу за «новий» звіт?

Зовсім інші юридичні властивості має висновок експерта. Він не вправі враховувати «побажання клієнта» (мету проведення експертизи тощо), його завдання — дати вичерпні відповіді на поставлені питання.

У висновку експерта повинно бути зазначено: 1) коли, де, ким (ім'я, освіта, спеціальність, свідоцтво про присвоєння кваліфікації судового експерта, стаж експертної роботи, науковий ступінь, вчене звання, посада експерта) та на якій підставі була проведена експертиза; 2) місце і час проведення експертизи; 3) хто був присутній при проведенні експертизи; 4) перелік питань, що були поставлені експертові; 5) опис отриманих експертом матеріалів та які матеріали були використані експертом; 6) докладний опис проведених досліджень, у тому числі методи, застосовані у дослідженні, отримані результати та їх експертна оцінка; 7) обґрунтовані відповіді на кожне поставлене питання.

У висновку експерта обов'язково повинно бути зазначено, що його попереджено про відповідальність за завідомо неправдивий висновок та відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків.

Більше того, «...незалежність судового експерта та правильність його висновку забезпечуються: процесуальним порядком призначення судового експерта; заборонаю під загрозою передбаченої законом відповідальності втручатися будь-кому в проведення судової експертизи; кримінальною відповідальністю судового експерта за дачу свідомо неправдивого висновку та відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків» (ст. 4 Закону «Про судову експертизу»).

5. Відповідальність за порушення законодавства про професійну діяльність. Як було сказано вище, суб'єкти оціночної діяльності в більшості випадків не несуть реальної відповідальності за результати своєї роботи. Законодавством для цього створені всі підстави. Так, згідно Закону про оцінку майна «посадові особи, громадяни, юридичні особи, оцінювачі та суб'єкти оціночної діяльності, винні в порушенні законодавства про оціночну діяльність, несуть відповідальність згідно з цим та іншими законами» (ст. 25). «Оцінювачі та суб'єкти оціночної діяльності — суб'єкти господарювання несуть відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов договору, зокрема за недостовірність чи необ'єктивність оцінки майна, відповідно до умов договору та закону» (ст. 32). Аналогічні норми містить і ст. 27 Закону «Про оцінку земель».

«Найсуворішим» покаранням для суб'єктів оціночної діяльності є: 1) позбавлення кваліфікаційного свідоцтва; 2) анулювання сертифіката суб'єкта оціночної діяльності. При цьому «рішення про позбавлення кваліфікаційного свідоцтва (його анулювання) приймається Екзаменаційною комісією... з таких підстав: неодноразове грубе порушення оцінювачем нормативно-правових актів з оцінки майна; рішення суду за фактами непрофесійної оцінки майна, яка проведена оцінювачем» (ст. 16). Анулювання сертифіката відбувається у випадках «набрання законної сили двома і більше судовими рішеннями, якими було задоволено позови до суб'єкта оціночної діяльності та оцінювачів, які працюють у його складі, пов'язані з проведенням ними неякісної оцінки майна» (ст. 20 Закону про оцінку майна).

А норма ст. 16 про те, що «рішення про видачу кваліфікаційного свідоцтва оцінювачу, який був позбавлений його..., приймається Екзаменаційною комісією не раніше ніж через рік від дати позбавлення, в порядку, передбаченому для видачі кваліфікаційного свідоцтва» — це просто «знуцання над здоровим глуздом».

Також треба зазначити, що Законом України № 3207-VI від 7 квітня 2011 р. до Кримінального кодексу України введена ст. 365-2 «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги», що передбачає в разі «зловживання своїми повноваженнями аудитором, нотаріусом, оцінювачем, іншою особою, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, арбітражного керуючого, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій), з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, якщо це завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб», санкцію у вигляді штрафу від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років [12]. Але стосовно оцінювачів це «мертва стаття», тому що у більшості випадків оцінювачі в якості експертів не залучаються.

Відповідальність експертів визначена в ст. 14 Закону «Про судову експертизу»: «Судовий експерт на підставах і в порядку, передбачених законодавством, може бути притягнутий до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної чи кримінальної відповідальності». Отже, відповідальність експертів і оцінювачів неспівставна (останні практично є безвідповідальними).

Таким чином, основні результати дослідження полягають у наступному.

Оціночна діяльність і експертна діяльність — різні види професійної діяльності. Про це свідчать: 1) різні освітньо-професійні вимоги щодо експертів і оцінювачів; 2) особливості правового статусу цих суб'єктів; 3) порядок державного управління діяльністю оцінювачів та експертів; 4) юридична сила і значення актів та документів, в яких відображаються результати професійної діяльності експертів і оцінювачів; 5) відповідальність за порушення відповідного законодавства.

Використання в Законі України «Про оцінку земель» термінів «експерт з оцінки земельних ділянок», «експертна грошова оцінка земельних ділянок» є неприпустимим, оскільки вводить в оману замовників такої оцінки, які часто вважають, що справді мають справу із «експертами». Самим же «експертам» це тільки додає певної респектабельності, солідності (набагато приємніше представляється «експертом», а не звичайним «оцінювачем»).

На думку автора, існує необхідність повного виключення з тексту Закону України «Про оцінку земель» термінів «експертна оцінка», «експерт з питань оцінки земельної ділянки» і заміни їх звичайним терміном «оцінювачі земельних ділянок» як таким, що більш точно відображає сутність і зміст їх професійної діяльності.

Використані джерела:

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. Про оцінку земель: Закон України № 1378-IV від 11 грудня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 15. — Ст. 229.
3. Науменко А. Оценка как вид хозяйственной деятельности / А. Науменко // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 11. — С. 52-55.
4. Манько І.П. Нормативна та експертна грошова оцінка землі: стан, проблеми, напрацювання / І.П. Манько // Землепорядна освіта, наука та виробництво: сьогоднішнє та перспективи очима молодих вчених. — К., 2003. — С. 273-281.
5. Беспалько Р.І. Експертна грошова оцінка як засіб становлення ринку землі / Р.І. Беспалько // Науковий вісник. — Чернівці, 2007. — Вип. 360. — С. 74-80.
6. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов / Л.П. Крысин. — М.: Эксмо, 2008. — 944 с.
7. Проблемні питання законодавчого регулювання судово-експертної діяльності: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 15.02.2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: — <http://www.minjust.gov.ua/42772>.
8. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. — М.: Юридическая литература, 1981. — Т. 1. — 360 с.
9. Про судову експертизу: Закон України № 4038-XII від 25 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 28. — Ст. 232.
10. Про вищу освіту: Закон України № 2984-III від 17 січня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
11. Про Державне агентство земельних ресурсів України: Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 445/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 1253.
12. Кримінальний кодекс України: Закон № 2341-III від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25. — Ст. 131.

Пашков С. М. Оціночна і експертна діяльність: порівняльно-правові аспекти.

В статті розглянуті проблемні питання оціночної та експертної діяльності. За допомогою порівняльно-правового методу проведено аналіз особливостей правового статусу суб'єктів оціночної та експертної діяльності зокрема: освітньо-професійних вимог щодо експертів і оцінювачів; порядку державного управління оціночною і експертною діяльністю; юридичної природи актів та документів, в яких відображаються результати професійної діяльності експертів і оцінювачів; відповідальності за порушення законодавства про оціночну і експертну діяльність.

Ключові слова: оцінювач, оціночна діяльність, суб'єкти оціночної діяльності, оцінка майна, експерт, експертна діяльність.

Пашков С. Н. Оценочная и экспертная деятельность: сравнительно-правовые аспекты.

В статье рассмотрены проблемные вопросы оценочной и экспертной деятельности. С помощью сравнительно-правового метода проведен анализ особенностей правового статуса субъектов оценочной и экспертной деятельности, в частности: образовательно-профессиональных требований к экспертам и оценщикам; порядка государственного управления оценочной и экспертной деятельностью; юридической природы актов и документов, в которых отображаются результаты профессиональной деятельности экспертов и оценщиков; ответственности за нарушения законодательства об оценочной и экспертной деятельности.

Ключевые слова: оценищик, оценочная деятельность, субъекты оценочной деятельности, оценка имущества, эксперт, экспертная деятельность.

Pashkov S. Evaluation and expert activity: comparatively-legal aspects.

The problem questions of evaluation and expert activity are considered in the article. By a comparatively-legal method the analysis of features of legal status of subjects of evaluation and expert activity is conducted, in particular: educationally-professional requirements to the experts and appraisers; order of state administration evaluation and expert activity; legal nature of acts and documents the results of professional activity of experts and appraisers are represented in which; to responsibility for violations of legislation about evaluation and expert activity.

Key words: appraiser, evaluation activity, subjects of evaluation activity, property estimation, expert, expert activity.