

УДК 351.743

*Сергій Миколайович Пашков,
доцент кафедри правознавства
Макіївського економіко-гуманітарного інституту
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРАВОВИЙ СТАТУС САМОРЕГУЛЬОВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ОЦІНЮВАЧІВ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Рівень демократичного розвитку суспільства і держави прямо пов'язані з ефективністю функціонування фахових саморегульованих організацій, що представляють інтереси певної професії, галузі чи сфери діяльності. Діюче законодавство не відповідає потребам і завданням сьогодення та не вирішує питання ефективного функціонування фахових об'єднань у ринкових умовах. Зокрема, не визначено їх правовий статус і, найголовніше, місце й роль фахових об'єднань у системі управління професіями, галузями чи сферами діяльності, а також порядок взаємодії з органами державної влади. Внаслідок відсутності конкретних повноважень, фахові об'єднання не спроможні ефективно впливати на формування й реалізацію державної політики на сучасному етапі.

Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» (далі — Закон про оцінку) [1] легалізував нову професію — оцінювача. Цій тематиці присвячені праці Г. Шаркової [2], А. Наumenко [3]. Але в цілому юридична наука приділяє недостатньо уваги проблемам оціночної діяльності. Серед інших положень, Законом про оцінку передбачено самоврядування оцінювачів шляхом створення саморегульованих організацій. Але утворення та функціонування таких організацій пов'язане з великою кількістю правових прогалин і колізій.

Мета цієї публікації — проаналізувати колізії законодавства про оцінку і про громадські об'єднання в частині правового статусу організацій оцінювачів; узагальнити найбільш суттєві протиріччя; запропонувати шляхи подолання цих колізій.

Що ж таке «саморегульована організація»? Цей термін міститься у ст. 26 Закону про оцінку, що дає таке визначення саморегульованій організації оцінювачів: «Саморегульованими організаціями оцінювачів є всеукраїнські громадські організації, що об'єднують фізичних осіб, які визнані оцінювачами в порядку, встановленому цим Законом, отримали свій статус відповідно до вимог цього Закону та здійснюють повноваження з громадського регулювання оціночної діяльності».

Утворення та порядок діяльності саморегульованих організацій оцінювачів регулюються законодавством про об'єднання громадян з урахуванням особливостей, встановлених цим Законом».

Отже, ця стаття прямо відсилає до Закону України «Про об'єднання громадян» (далі — Закон про об'єднання) [4]. Зазначимо, що вказаний закон був прийнятий 16 червня 1992 р. і не містив поняття «саморегульована організація». Таким чином, автори Закону про оцінку вже допустили термінологічну неточність, але насправді таких колізій набагато більше.

1. Так, Законом про об'єднання (ст. 11) встановлено: «Засновниками громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які досягли 18 років». Але неможливо стати оцінювачем у 18 років! Стаття 15 Закону про оцінку вказує, що «право на отримання кваліфікаційного свідоцтва набувають фізичні особи, які мають закінчену вищу освіту, пройшли навчання за програмою базової підготовки та стажування протягом одного року у складі суб'єкта оціночної діяльності». Отже, в найкращому ви-

падку оцінювачем можна стати в 23–24 роки. Тобто громадяни 18-річного віку можуть стати *засновниками*, але не *учасниками* саморегульвної організації оцінювачів.

Цю колізію організації оцінювачів долають різними способами. Автором проаналізовані статuti всіх саморегульвних організацій українських оцінювачів, які визнані Фондом державного майна України: Українського товариства оцінювачів, Союзу експертів України, Асоціації фахівців оцінки, Всеукраїнської спілки експертів-оцінювачів, Спілки оцінювачів землі, Спілки оцінювачів України, Асоціації оцінювачів України, Союзу оцінювачів України, Асоціації спеціалістів банківської оцінки України [5].

Всі вони в своїх статутах допускають членство з 18 років. Це цілком зрозуміло, тому що всі згадані організації запровадили членські внески в межах 120–150 грн і вкрай зацікавлені у зростанні своїх рядів. Але ж як досягти цього зростання рядів?

Так, наприклад, Українське товариство оцінювачів (далі — УТО) використовує поняття «дійсні учасники», «асоційовані учасники», «стажери УТО». У своєму «Положенні про членство» [6] УТО встановило, що дійсні учасники мають: «2.2. Наявність закінченої вищої освіти; 2.3. Наявність кваліфікаційного свідоцтва оцінювача, отриманого в порядку, передбаченому Законом України “Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні”; 2.4. Наявність працевлаштування у складі суб’єкта оціночної діяльності, визнаного таким згідно з Законом України “Про оцінку майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності в Україні”».

«Асоційованими» учасниками УТО можуть бути «громадяни України, що досягли 18 років, мають закінчену вищу освіту, кваліфікаційне свідоцтво оцінювача (або документ, який відповідно до Закону України “Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні” дає підставу на отримання кваліфікаційного свідоцтва оцінювача) та визнають Статут і інші документи УТО, підтримують мету діяльності УТО та сплачують вступний та річні внески». Фактично «асоційовані» учасники — це особи, *які не працюють у складі суб’єктів оціночної діяльності*.

«Стажерами» УТО можуть бути «особи, які відповідають наступним вимогам: 12.2. Наявність закінченої вищої освіти; 12.3. Закінчення базових курсів з оцінки майна та майнових прав та проходження стажування відповідно до ст. 15 Закону України “Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні”; 12.4. Сплати вступного та річних внесків в УТО». Тобто вони взагалі *не є оцінювачами*, тому що не склали кваліфікаційні іспити і не отримали кваліфікаційні свідоцтва. Це є прямим порушенням ст. 26 Закону про оцінку.

Асоціація фахівців оцінки в своєму «Положенні про членство» [7] запровадила «індивідуальне», «колективне» і «почесне» членство. Індивідуальними членами можуть бути: «громадяни України, іноземні громадяни й особи без громадянства, які визнають Статут Асоціації, надають щорічну безповоротну фінансову допомогу на користь Асоціації та подали письмову заяву».

Колективними членами є: «трудові колективи юридичних осіб, що поділяють цілі та завдання Асоціації, сприяють її діяльності, визнають Статут Асоціації, надають щорічну безповоротну фінансову допомогу на користь Асоціації та подали письмову заяву». Тобто *прибиральниця або водій оціночної компанії також можуть бути учасниками Асоціації фахівців оцінки*. Це також пряме порушення ст. 26 Закону про оцінку, що передбачає об’єднання *фізичних осіб*.

І, нарешті, почесними членами можуть бути: «особи, які зробили значний внесок у розвиток оціночної діяльності в Україні». Зазначимо при цьому, що у всіх трьох випадках не сказано ані слова про кваліфікаційні свідоцтва та інші кваліфікаційні вимоги, передбачені Законом про оцінку.

Всеукраїнська спілка експертів-оцінювачів також має Положення про членство [8], згідно з яким «членство в Спілці є індивідуальним та колективним. Індивідуальними членами Спіл-

ки можуть бути громадяни України віком від 18 років, які мають кваліфікаційне свідоцтво оцінювача, експерта або інший документ, що підтверджує право займатися оціночною та експертною діяльністю, у тому числі в галузі грошової експертної оцінки земель, поділяють мету та завдання Спілки, сплачують членські внески та беруть участь у діяльності Спілки». З цього документа також випливає, що можна лише мати документи оцінювача, але не здійснювати практичну оціночну діяльність.

Подібні положення містять і документи Асоціації спеціалістів банківської оцінки України (далі — АСБОУ): «Членами АСБОУ мають бути громадяни України, які: склали кваліфікаційний іспит та одержали кваліфікаційне свідоцтво оцінювача відповідно до вимог Закону України “Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні” або працівники оціночних компаній, які мають пряме відношення до діяльності АСБОУ» [9]. Дивне формулювання «пряме відношення до діяльності АСБОУ», мабуть, означає, що тільки «перевірені» компанії (які занижують вартість банківських застав на користь банків) гідні бути учасниками АСБОУ.

Союз оцінювачів України взагалі встановив, що «членами Союзу можуть бути фізичні особи, які визнані оцінювачами відповідно до Закону України “Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні”, а також фізичні особи, діяльність яких споріднена з оціночною діяльністю (аудитори, маркетологи, економісти, аналітики, ріелтори та ін.), а також користувачі оцінки» [10].

Законодавство України про оцінку взагалі не містить терміна «користувач оцінки». Очевидно, що будь-яка юридична або фізична особа, яка хоча б раз була замовником оціночних послуг, вже є «користувачем оцінки».

При цьому жодна з перелічених організацій нічим не ризикує, оскільки подібні «Положення про членство» є внутрішніми документами і можуть бути змінені першими ж зборами учасників.

2. Проблема визнання всеукраїнського статусу саморегульованої організації оцінювачів. Законом про об’єднання (ст. 9) встановлено, що «об’єднання громадян України утворюються і діють з всеукраїнським, місцевим та міжнародним статусом. До всеукраїнських об’єднань громадян належать об’єднання, діяльність яких поширюється на територію всієї України і які мають місцеві осередки у більшості її областей». Отже, Закон про оцінку не дає оцінювачам права утворювати організації з місцевим статусом. Це також суперечить Закону про об’єднання.

Згідно зі ст. 27 Закону про оцінку «Всеукраїнські громадські організації... що претендують на визнання їх статусу саморегульованої організації оцінювачів, повинні відповідати таким критеріям: кількісний склад повинен налічувати не менше 250 оцінювачів; 90 відсотків членів її загального кількісного складу повинні здійснювати оціночну діяльність у будь-якій формі... у складі суб’єктів оціночної діяльності».

Але сумнівно, що 250 оцінювачів можуть діяти у всеукраїнському масштабі або взагалі виступати від імені майже 9 000 оцінювачів України [11]. До того ж недостатньо отримати кваліфікаційне свідоцтво, треба знайти й робоче місце. Адже згідно зі ст. 27 Закону про оцінку «90 відсотків членів її загального кількісного складу повинні здійснювати оціночну діяльність у будь-якій формі ...у складі суб’єктів оціночної діяльності» (курсив наш. — О. П.).

Згідно з тією ж ст. 27 «Порядок визнання статусу саморегульованої організації оцінювачів Фондом державного майна України встановлюється Кабінетом Міністрів України». Досить запутана схема, але право визнання належить Фонду державного майна України.

Між тим, у ст. 14 Закону про об’єднання встановлено: «Легалізація громадської організації здійснюється відповідно Міністерством юстиції України, місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських Рад». Таким чином, Фонд державного майна України перебрав на себе повноваження Міністерства юстиції України.

3. Повноваження саморегулівних організацій оцінювачів. У статті 28 Закону про оцінку закріплено, що «саморегулівні організації оцінювачів здійснюють такі повноваження з громадського регулювання оціночної діяльності: контроль за виконанням положень (національних стандартів) оцінки майна та інших нормативно-правових актів з оцінки майна, забезпеченням належної якості оцінки майна, яка проводиться оцінювачами — її членами».

Тут варто зауважити, що діяльність, спрямована на дотримання учасниками суспільних відносин правових норм, є *правоохоронною функцією держави*, яку вона здійснює через державні органи, в тому числі шляхом застосування державного примусу. Очевидно, що через добровільні об'єднання оцінювачів, у діяльності яких відображаються приватні інтереси, відповідна державна функція не може здійснюватись. Тому вказані приписи не є достатньо зрозумілими та обґрунтованими, а правила взаємодії «саморегулівних» організацій з державними органами у вказаній сфері відносин, співвідношення їх повноважень потребують уточнення.

Крім того, до повноважень саморегулівних організацій віднесено також «підвищення професійного рівня членів саморегулівної організації шляхом *внутрішньої сертифікації* за процедурою, встановленою саморегулівною організацією» (курсив наш. — О. П.)

Це положення ст. 28 Закону про оцінку не узгоджується із законодавством України про стандартизацію і сертифікацію, не відповідає ст. 4 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» [12], згідно з якою об'єктами стандартизації є «продукція, процеси та послуги, зокрема матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність, правила, *процедури*, функції, методи чи *діяльність, персонал* і органи, а також вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування, системи управління якістю і управління довкіллям». Причому на підставі ст. 13 цього Закону міжнародні та регіональні стандарти приймаються як національні стандарти центральним органом виконавчої влади з питань стандартизації.

Таким чином, протягом 2001–2012 рр. саморегулівні організації оцінювачів існували в умовах колізій законодавства про оцінку і про громадські організації. Певні надії щодо подолання цих колізій давала ст. 2 п. 3 Закону про об'єднання, де сказано, що «особливості регулювання суспільних відносин у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення окремих видів громадських об'єднань можуть визначатися іншими законами». Весь цей час оцінювачі чекали на прийняття відповідних законів.

Так, народними депутатами А. Кінахом, М. Чечетовим, В. Януковичем, В. Гуреєвим, М. Комаром був внесений проект Закону України від 16 липня 2009 р. № 4841 «Про саморегулюючі організації» [13]. А народними депутатами В. Мойсиком, К. Ляпіною, В. Карпуком, А. Шевченком був запропонований альтернативний проект Закону України від 10 вересня 2009 р. № 4841-1 «Про фахові саморегулівні і самоврядні об'єднання» [14].

Сьогодні важко сказати, чим керувалися автори цих законопроектів — простою політичною конкуренцією, або намаганням наблизити вітчизняне законодавство до положень модельного закону СНД «О саморегулируемых организациях» [15]. Конкуруючи між собою, обидва законопроекти мало узгоджувалися з уже діючими правовими нормами, через що зазнали нищівної критики з боку Головного експертно-правового управління Верховної Ради України і були відхилені.

З прийняттям Закону України від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання» [16] ситуація не покращилася. У статті 2 прямо вказано, що «дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення: ...5) саморегулівних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування».

Прикінцеві та перехідні положення (п. 4) цього Закону гарантують лише, що «громадські організації, їх спілки (союзи, асоціації, інші об'єднання громадських організацій), легалізовані на день введення цього Закону в дію... не потребують відповідно перереєстрації або по-

вторного подання документів... Статути (положення) громадських організацій, спілок громадських організацій мають бути приведені у відповідність із цим Законом протягом п'яти років з дня введення його в дію. Реєстрація змін до статуту (положення), пов'язаних з введенням цього Закону в дію, здійснюється без справляння плати за реєстраційні дії протягом п'яти років з дня введення цього Закону в дію».

Підсумовуючи викладене, можна зробити певні висновки:

1. Протягом 2001–2012 рр. саморегульовані організації оцінювачів існували в умовах колізій законодавства про оцінку і громадські організації. Незважаючи на це, організації сформувалися, зайняли належне місце в сфері оціночної діяльності.

2. За цей період вітчизняні законодавці не змогли створити належну правову базу для існування саморегульованих організацій (не тільки оцінювачів, а й представників інших «вільних» професій);

3. Прийняття і введення в дію з 1 січня 2013 р. Закону України «Про громадські об'єднання» не вирішило накопичених проблем, а тільки погіршило ситуацію. Утворився певний правовий вакуум: Закон України від 16 червня 1992 р. «Про об'єднання громадян» скасований, Закон України від 22 березня 2012 р. «Про громадські об'єднання» на саморегульовані організації оцінювачів не поширюється. Фактично єдиною правовою підставою діяльності цих структур залишилися їх статутні документи. Подібна ситуація є неприпустимою і потребує якнайшвидшого врегулювання.

Список використаних джерел

1. *Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні* : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2658-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 47. — Ст. 251.
2. *Шаркова Г. Ю.* Договір консалтингу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Г. Ю. Шаркова ; НДІ приват. права і підприємництва НАПрН України. — К., 2011. — 20 с.
3. *Науменко А.* Оценка как вид хозяйственной деятельности / А. Науменко // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 11. — С. 52–55.
4. *Про об'єднання громадян* : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 34. — Ст. 504.
5. *Перелік* Всеукраїнських громадських організацій, які визнані саморегульованими організаціями оцінювачів (СРО) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/ukr/law/Perelik_SRO_120612.pdf.
6. *Статут* Українського товариства оцінювачів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uto.com.ua/info11.shtml>.
7. *Статут* Асоціації фахівців оцінки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.afo.com.ua>.
8. *Статут* Всеукраїнської спілки експертів-оцінювачів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.vseo.org.ua>.
9. *Статут* Асоціації спеціалістів банківської оцінки України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://asbou.com.ua/ua-home.htm>.
10. *Статут* Союзу оцінювачів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.sou.org.ua/>.
11. *Державний реєстр оцінювачів* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.spfu.gov.ua/ukr/reestr_oc.php.
12. *Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності* : Закон України від 1 грудня 2005 р. № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 12. — Ст. 101.
13. *Про саморегулюючі організації* : проект Закону України від 16 липня 2009 р. № 4841 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35867.
14. *Про фахові саморегульовані і самоврядні об'єднання* : проект Закону України від 10 вересня 2009 р. № 4841-1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=36102.
15. *О саморегулируемых организациях* : Модельный закон, принят на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ (постановление № 29-7 от 31 октября 2007 года) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.iaicis.ru/html/?id=22&pag=676&nid=1>.

16. *Про громадські об'єднання* : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30. — Ст. 1097.

Пашков С. М. Правовий статус саморегульованих організацій оцінювачів: проблемні питання

У статті розглядаються проблемні питання правового статусу саморегульованих організацій оцінювачів; колізії законодавства про громадські об'єднання та про саморегульовані організації. Публікація є складовою частиною комплексного дослідження проблем правового регулювання оціночної діяльності в Україні.

Ключові слова: оцінювач, оціночна діяльність, саморегульована організація, об'єднання громадян.

Пашков С. Н. Правовой статус саморегулируемых организаций оценщиков: проблемные вопросы

В статье рассматриваются проблемные вопросы правового статуса саморегулируемых организаций оценщиков; коллизии законодательства об общественных объединениях и о саморегулируемых организациях. Публикация является составной частью комплексного исследования проблем правового регулирования оценочной деятельности в Украине.

Ключевые слова: оценщик, оценочная деятельность, саморегулируемая организация, объединения граждан.

Pashkov S. The legal status of self-regulating organizations of appraisers: problems

The article is devoted to topical problems of the status of SROs in Ukraine. The author has analyzed the law on evaluation activity, statutory documents of the main domestic associations of appraisers. The gaps and conflicts associated with the organizational-legal questions of the activity of these structures. Special attention is paid to problems of membership in these organizations. Studied contradictions between the statutes and the laws on appraisal activity. The issues of legalization of these associations by the state bodies. Characterized recent legislative initiatives in this sphere. The publication is part of the complex research of problems of legal regulation of estimated activity in Ukraine.

Key words: valuer, valuation activities, self-organization, associations of citizens.

УДК 347.73

*Ольга Олександрівна Семчик,
старший науковий співробітник
відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук*

ЦІННІСНІ КАТЕГОРІЇ У ФІНАНСОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Політичні, економічні та соціальні перетворення сьогодення, що торкнулися населення України, свідчать про наявність кризових явищ, що існують на декількох рівнях сприйняття. Першим рівнем можна назвати рівень свідомості конкретної людини. На ньому людина суб'єктивно оцінює події свого життя і формує свою власну систему принципів та керівних засад поведінки. Водночас її поведінка обмежується наявністю прав та обов'язків інших людей та держави і, таким чином, другий рівень сприйняття характеризується тими уявленнями, які люди формують у своїй свідомості для правильної поведінки у межах соціуму та