

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»



УТВЕРЖДАЮ
Заместитель директора ИЗиСП

В.И. Лафитский

ПРАВОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 384482-5 «О внесении изменений в
Федеральный закон «Об оценочной деятельности
в Российской Федерации»

Москва
2010

ПРАВОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект федерального закона № 384482-5
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной
деятельности в Российской Федерации»

В Институт для дачи правового заключения поступил проект федерального закона № 384482-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – законопроект).

Основная идея законопроекта заключается в законодательном закреплении понятий и нескольких видов экспертиз отчетов об оценке, определении обязательных требований к экспертам саморегулируемых организаций оценщиков и возможности саморегулируемой организации оценщиков устанавливать дополнительные требования к членам экспертного совета саморегулируемой организации оценщиков, в том числе требования о страховании ответственности эксперта, обязательных случаев проведения экспертизы.

Согласно Классификатору нормативных правовых актов, одобренному Указом Президента Российской Федерации от 15.03.2000 г. № 511, законопроект относится к графе «Иные вопросы аудиторской деятельности» (080.160.060), входящей в подраздел «Аудиторская деятельность» (080.160.000) раздела «Финансы» (080.000.000).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. «ж» ст. 71) вопросы оценочной деятельности находятся в ведении Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерацией принимаются федеральные законы. Таким образом, принятие поступившего на рассмотрение законопроекта соответствует предметам ведения Российской Федерации.

Представленный проект федерального закона вносится субъектом права законодательной инициативы – депутатом Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации – в порядке реализации части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации.

Концептуальное обоснование законопроекта нуждается в дополнительной проработке, поскольку не основывается на данных правоприменительной практики, в т.ч. не содержит статистических и иных данных, свидетельствующих о необходимости предложенных изменений Федерального закона от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 135-ФЗ). Несмотря на то, что саморегулирование предусматривает де бюракратизацию экономики, в нарушение принципов саморегулирования законопроект направлен на усиление роли государства в области оценочной деятельности и монополизацию рынка оценочной деятельности.

Оценка социально-экономических последствий принятия законопроекта не проведена должным образом. В частности, не были приняты во внимание такие последствия его принятия как: угроза дальнейшего существования большинства саморегулируемых организаций оценщиков (далее – СРОО), появление дополнительных препятствий для создания новых СРОО, установление зависимости всех СРОО от монопольной структуры – Национального совета по оценочной деятельности (далее – НСОД).

Отмеченные факторы приведут к удорожанию профессиональных услуг в области оценочной деятельности и, в конечном итоге, затронут всех заказчиков данных услуг.

По законопроекту имеются следующие замечания.

1. В пункте 1 статьи 1 законопроекта предлагается дополнить Закон № 135-ФЗ статьей 16.2, закрепляющей категорию эксперта саморегулируемой организации оценщиков. Предлагаемое законопроектом соотношение понятий эксперта СРОО и оценщика не аргументируется. В частности, действующей редакцией статьи 24.2 Закона № 135-ФЗ определено, что экспертный совет СРОО образуется преимущественно из

членов данной СРОО. Вместе с тем законопроект жестко ограничивает состав экспертного совета исключительно членами соответствующей СРОО. При этом в Пояснительной записке к законопроекту отсутствует обоснование таких изменений.

2. В проектируемой в пункте 2 законопроекта статье 17.1 содержится коррупциогенный фактор «выборочное изменение объема прав», предусмотренный подпунктом «в» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 г. № 96 (далее – Методика).

Так, в абзацах 2 и 3 проектируемой статьи 17.1 в числе прочих предусматривается два вида экспертиз:

– проверка отчета об оценке на предмет соблюдения оценщиком при проведении оценки объекта оценки требований законодательства Российской Федерации в области оценочной деятельности, в том числе Закона № 135-ФЗ, федеральных стандартов оценки и других актов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сфере оценочной деятельности и (или) стандартов и правил оценочной деятельности;

– проверка отчета об оценке на предмет подтверждения стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете об оценке.

В этой связи у экспертного совета саморегулируемой организации оценщиков появляется возможность варьировать свое усмотрение при выборе конкретного вида экспертизы. Отмеченному коррупциогенному фактору соответствует следующая коррупционная практика.

Допустим, оценщик – член саморегулируемой организации оценщиков недобросовестно выполняет возложенные на него обязанности, указывая не соответствующие действительности данные о стоимости объекта оценки, при этом не нарушая формальных требований законодательства Российской Федерации в области оценочной деятельности.

При наличии коррупционного соглашения между таким оценщиком и экспертным советом саморегулируемой организации оценщиков экспертный совет может провести в отношении такого оценщика первый вид экспертизы. При этом может быть сделан вывод об отсутствии нарушений требований законодательства Российской Федерации в области оценочной деятельности, федеральных стандартов оценки и других актов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сфере оценочной деятельности и (или) стандартов и правил оценочной деятельности. В то время как второй вид экспертизы – проверка отчета об оценке на предмет подтверждения стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете об оценке, – выявила бы соответствующие нарушения.

Таким образом, может проявляться избирательность в отношении отчетов об оценке конкретных членов саморегулируемой организации в зависимости от ненадлежащей выгоды.

Следует отметить, что наличие двух видов экспертизы предусматривает возможность того, что отчет об оценке, соответствующий требованиям законодательства РФ в области оценочной деятельности, может содержать ошибки, оказывающие существенное влияние на итоговую величину стоимости, при этом на отчет будет выдано положительное экспертное заключение. Такая ситуация противоречит требованиям статьи 11 Закона № 135-ФЗ, согласно которой отчет об оценке объекта оценки не должен допускать неоднозначного толкования или вводить в заблуждение.

Для устранения отмеченного недостатка полагаем целесообразным утвердить один вид экспертизы, который в соответствии с требованиями законодательства в любом случае должен включать суждение о стоимости.

3. В проектируемой в пункте 2 законопроекта статье 17.1 содержится коррупциогенный фактор «чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества», предусмотренный подпунктом «г» пункта 3 Методики. В частности, абзацем 2 проектируемой статьи 17.1 законопроекта при описании

предмета экспертизы отчета об оценке используется формула: «других актов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сфере оценочной деятельности и (или) стандартов и правил оценочной деятельности». Тем самым предмет экспертизы четко не определен и может варьироваться за счет ведомственного нормотворчества.

Кроме того, замечание вызывает использование в данной формуле конструкции «и (или)» при описании предмета экспертизы, что, в свою очередь, может стать основой коррупционной практики. В частности, в одном и том же случае эксперт (эксперты) СРОО получает возможность выбора тех или иных критериев оценки.

Тем самым расширяются дискреционные полномочия эксперта (экспертов) СРОО. Соответствующий коррупциогенный фактор «широта дискреционных полномочий» определен в подпункте «а» пункта 3 Методики.

В целях исключения отмеченных коррупциогенных факторов из текста проектируемой нормы необходимо убрать формулу «и других актов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию в сфере оценочной деятельности и (или)».

4. Проектируемой в законопроекте статьей 17.1 Закона № 135-ФЗ предлагается следующий порядок проведения обязательной экспертизы отчетов об оценке саморегулируемой организацией оценщиков. Если в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертиза отчетов об оценке саморегулируемой организацией оценщиков является обязательной, экспертиза отчетов об оценке проводится экспертом (экспертами) саморегулируемой организацией оценщиков, членом (членами) которой является оценщик, проведший оценку.

Во-первых, заказчик лишается возможности провести экспертизу отчета об оценке в экспертном совете другой саморегулируемой организации.

Во-вторых, снижается практическая ценность такой экспертизы. В частности, возможно возникновение конфликта интересов, при котором оценщик, проводший оценку, будет одновременно входить в органы управления саморегулируемой организации оценщиков и, соответственно, будет иметь возможность оказывать влияние на результаты экспертизы.

5. В пункте 5 статьи 1 законопроекта на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, возлагается обязанность по разработке и утверждению стандарта оценки в случае, если НСОД не представил разработанный проект федерального стандарта оценки для утверждения. При этом не определен срок, а также порядок утверждения и разработки соответствующих стандартов. В частности, не понятно, почему допускается возможность одностороннего установления стандартов оценки федеральным органом исполнительной власти, без учета мнения саморегулируемых организаций оценщиков.

Таким образом, нарушаются принципы саморегулирования, когда стандарты профессиональной деятельности разрабатываются самими саморегулируемыми организациями. Кроме того, в условиях отсутствия четко распределенной ответственности за разработку проектов федеральных стандартов оценки их подготовка может быть затруднена.

6. В проектируемой в пункте 6 статье 1 законопроекта статье 21.1 предусматривается утверждение состава аттестационной комиссии НСОД по оценочной деятельности федеральным органом исполнительной власти. Функции уполномоченных федеральных органов закреплены в статье 19 Закона № 135-ФЗ. Данной статьей, а также изменениями, вносимыми в нее законопроектом, не предусмотрено утверждение состава аттестационной комиссии Национального совета по оценочной деятельности.

Порядок, при котором вводится единый квалификационный экзамен с монопольным центром его приема, в целом не характерен для отраслей деятельности, переведенных на саморегулирование. В всех отраслях,

переведенных на саморегулирование, аттестация предусматривается в отношении самих членов саморегулируемых организаций и не проводится при формировании отдельных органов саморегулируемых организаций. Поскольку СРОО несет консолидированную ответственность с экспертом, целесообразно чтобы квалификационные экзамены принимали сами СРОО. Это будет способствовать включению наиболее квалифицированных оценщиков в экспертный совет СРОО.

Кроме того, допуская наличие широких дискреционных полномочий при организации единого квалификационного экзамена. Законопроект предъявляет завышенные требования к саморегулируемым организациям оценщиков, поскольку в соответствии с пунктом 14 статьи 1 законопроекта они должны сформировать экспертный совет в количестве не менее семи экспертов из числа своих членов (статья 24.2 Закона № 135-ФЗ). Варьируя условия проведения единого квалификационного экзамена можно не допускать присвоение квалификации эксперта членам определенной саморегулируемой организации, либо возможность присвоения данной квалификации надлежащему количеству ее членов.

Следует отметить, что в соответствии с проектом федерального закона № 126184-5 «О внесении изменений в Федеральный закон о саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятым в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации отсутствие экспертного совета является нарушением, предусматривающим соответствующую ответственность. Тем самым создается легальная возможность создавать в отношении действующих и создаваемых саморегулируемых организаций различные условия доступа к профессиональной деятельности.

Кроме нарушения основных принципов саморегулирования оценочной деятельности положения, описывающие введение квалификационного экзамена, вызывают еще ряд замечаний.

6.1. Замечание вызывает применение при едином квалификационном экзамене специального программного обеспечения, проектирование и внедрение которого осуществляются НСОД. Сомнение вызывает целесообразность законодательного закрепления именно такого способа проведения единого квалификационного экзамена. При этом в Пояснительной записке к законопроекту отсутствует какое-либо обоснование такого законодательного решения. Полагаем, что требования к такому экзамену должны устанавливаться федеральными стандартами оценки на подзаконном уровне.

Следует также отметить, что в законопроекте не раскрывается понятия специального программного обеспечения и требования к его составу. Между тем предлагается, чтобы проектирование и внедрение специального программного обеспечения производились в соответствии с требованиями, утвержденными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности. Тем самым описание требований к единому квалификационному экзамену подменяется организацией порядка его проведения.

6.2. Законопроектом (п. 6 ст. 1) за прием единого квалификационного экзамена предусмотрено взимание платы, размер и порядок взимания которой устанавливаются НСОД по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности. При этом не предложено каких-либо критериев, позволяющих определить размер этой платы и порядок реализации собранных средств.

В этой связи у НСОД и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, возникают широкие дискреционные полномочия в части определения платы за экзамен и порядка ее взимания. При этом отмеченная плата и порядок ее взимания могут изменяться неограниченное

число раз. Соответствующий коррупциогенный фактор «широта дискреционных полномочий» предусмотрен подпунктом «а» пункта 3 Методики.

Для устранения отмеченного недостатка полагаем целесообразным установить, что плата, взимаемая за прием единого квалификационного экзамена, не может превышать затрат на его проведение. Кроме того, необходимо исключить из проектируемой нормы формулу «по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности», а также слова «и порядок взимания».

7. В соответствии с проектируемой статьей 16.2 Закона № 135-ФЗ (п. 1 ст. 1 законопроекта) для того, чтобы признаваться экспертом саморегулируемой организации оценщиков, ее члену помимо сдачи единого квалификационного экзамена по соответствующей категории необходимо быть избранным в состав экспертного совета саморегулируемой организации общим собранием ее членов. Однако возможна ситуация, при которой член саморегулируемой организации, сдавший за плату единый квалификационный экзамен, не будет избран в состав экспертного совета СРОО и, соответственно, не получит права осуществлять экспертизу отчетов об оценке.

8. В соответствии с пунктом 15 статьи 1 законопроекта СРОО несет солидарную ответственность за убытки, причиненные заказчику или имущественный вред, причиненный третьим лицам, только в случае подготовки экспертного заключения, содержащего выводы о соответствии отчета об оценке требованиям федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности.

Вместе с тем, убытки, причиненные заказчику или имущественный вред, причиненный третьим лицам, могут возникать и в случае подготовки экспертного заключения, содержащего выводы о несоответствии отчета об оценке требованиям федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности. Если следовать законопроекту, в таком случае солидарная ответственность не будет возникать, что противоречит

общеправовому принципу справедливости. Представляется, что ответственность должна возникать в любом случае, когда имеются убытки, причиненные заказчику или имущественный вред, причиненный третьим лицам, вне зависимости от выводов, содержащихся в экспертном заключении на отчет об оценке.

11. Сроки вступления в действие различных положений законопроекта создают неравные условия для членов экспертных советов действующих и вновь образующихся СРОО. Так положения законопроекта, вводящие единый квалификационный экзамен для членов СРОО, избираемых в состав экспертных советов СРОО после официального опубликования изменений в Закон № 135-ФЗ, вступают в силу с 01 июля 2011 г., тогда как для лиц, включенных в состав экспертных советов СРОО до момента официального опубликования изменений в Закон № 135-ФЗ, новые требования вступают в силу с 01 июля 2012 г., что ставит действующие и вновь создаваемые СРОО в неравное положение.

12. При оформлении законопроекта допущена неточность в наименовании статьи 2 «Переходные положения». В такой редакции оно не отвечает содержанию проектируемой статьи, поскольку речь в ней идет о вступлении в силу отдельных положений федерального закона. В этой связи наименование статьи 2 законопроекта должно быть изложено в следующей редакции: «Вступление в силу настоящего Федерального закона».

Кроме того, во втором абзаце статьи 2 допущена юридико-техническая ошибка, заключающаяся в неправильном определении окончания слова месяц. Для устранения отмеченного недостатка необходимо заменить слово «месяца», словом «месяцев».

Таким образом, принятие законопроекта в текущей редакции ведет к изменению курса развития оценочной деятельности в России, разрушая принципы саморегулирования и устанавливая систему госрегулирования одной монополевой саморегулируемой организации оценщиков – НСОД.

С учетом изложенного проект федерального закона № 384482-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в представленной редакции не поддерживается.

Ведущий научный сотрудник
отдела административного
законодательства и процесса
кандидат юридических наук

А.М. Цирин

Подпись сотрудника Федерального государственного
научно-исследовательского учреждения «Институт
законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

А.М. Цирин удостоверяю
подлинность отпечатка
управления персоналом и
повышения квалификации



(М.П. Суфеева)

Служба государственной охраны
в составе Федеральной службы безопасности
и Министерства обороны Российской Федерации

№ 111-111

111-111



Пронумеровано,
Прошнуровано,
Скреплено печатью
листа(ов)

