

Правительство Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ «ИНСТИТУТ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (ИЗиСП)



УТВЕРЖДАЮ

Заместитель директора ИЗиСП  
доктор юридических наук

И. И. Кучеров

« 10 » октября 2016 г.

### ПРАВОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по договору от «02» сентября 2016 г. № 32  
на оказание консультационных услуг по теме:

«АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОЦЕНОЧНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРЕДМЕТ ВЫЯВЛЕНИЯ ЗОН КОРРУПЦИОННОГО  
РИСКА И КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ»

Руководитель темы:  
Заведующий отделом  
методологии противодействия  
коррупции, доктор  
юридических наук

Ю.В. Трунцевский

Москва 2016

## СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

**Руководитель темы:**  
Заведующий отделом  
методологии  
противодействия  
коррупции  
доктор юридических  
наук



---

Ю.В. Трунцевский

Ведущий научный  
сотрудник  
отдела методологии  
противодействия  
коррупции  
кандидат юридических  
наук



---

Е.И. Спектор

## **ПРАВОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **по теме: «Анализ проблем правового регулирования оценочной деятельности на предмет выявления зон коррупционного риска и коррупциогенных факторов»**

В связи с правовым анализом основных изменений в законодательстве об оценочной деятельности на предмет их реализации нормам распоряжения Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1744-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование оценочной деятельности» и выявления зон коррупционного риска и коррупциогенных факторов Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт) сообщает следующее:

В настоящее время правовые основы регулирования оценочной деятельности в отношении объектов оценки, принадлежащих Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, физическим лицам и юридическим лицам для целей совершения сделок с объектами оценки, а также для иных целей определены как Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 135-ФЗ), так и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения, возникающие при осуществлении оценочной деятельности (ст. 1, 2 Закона № 135-ФЗ).

К иным законодательным и нормативным правовым актам, регулирующим отношения, возникающие при осуществлении оценочной деятельности, относится неисчерпывающий перечень актов, предусматривающих отсылочные нормы к положениям Закона №135-ФЗ именно ввиду комплексного и смежного характера оценочной деятельности: Земельный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ, федеральные законы от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных

обществах», от 8 февраля 1998 г. №14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах», Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», постановления Правительства РФ от 1 февраля 2007 г. № 60 «О порядке опубликования федеральных стандартов оценки»), от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки и утверждения профессиональных стандартов», распоряжения Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. № 1744-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование оценочной деятельности», от 31 марта 2014 г. № 487-р «Об утверждении комплексного плана мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014 – 2016 годы», нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, включая федеральные стандарты оценки (ФСО), утверждаемые Министерством экономического развития Российской Федерации, принимаемые на основе международных стандартов оценки (МСО), профессиональные стандарты в области оценочной деятельности, утверждаемые Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации<sup>1</sup>, распоряжение Минэкономразвития России от 16 июня 2014 г. № 132Р-УА «Об утверждении концепции формирования системы стандартов, правил и требований в сфере оценочной деятельности с учетом международных стандартов оценки» и др.<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 4 августа 2015 г. № 539н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в оценочной деятельности».

<sup>2</sup> При содействии Минэкономразвития России были разработаны также правила деловой и профессиональной этики оценщиков и требований к рассмотрению жалоб и применению мер дисциплинарного воздействия, позволяющие унифицировать процедуру контроля за членами саморегулируемых организаций оценщиков» // приказ Минэкономразвития России от 25 декабря 2015 г. № 989 «Об утверждении требований к рассмотрению саморегулируемой организацией оценщиков жалобы на нарушение ее членом требований Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации, федеральных стандартов оценки, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности, правил деловой и профессиональной этики».

1. Планом мероприятий развития оценочной деятельности, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.09.2013 № 1744-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование оценочной деятельности» (далее – дорожная карта), был предложен ряд концептуальных шагов по реформированию профессиональной оценочной деятельности с установлением конкретных сроков и перечнем ответственных лиц.

Как указано в дорожной карте, реализация мероприятий с 2013–2015 г. «позволит повысить уровень профессионализма субъектов оценочной деятельности, ответственность за результаты определения рыночной, кадастровой или иной стоимости, транспарентность процедур определения кадастровой стоимости, требования к исполнителям работ по определению кадастровой стоимости, усовершенствовать механизм оспаривания кадастровой стоимости, восполнить методологическую базу оценочной деятельности, а также привести законодательство об оценочной деятельности в соответствие с положениями международных стандартов оценки».

С целью обеспечения кумулятивного эффекта реализация дорожной карты осуществляется во взаимосвязи с планом мероприятий («дорожной картой») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2012 г. № 2236-р.

По многим ключевым вопросам, таким как разработка ФСО, дополнительных требований к оценщикам, профессиональных стандартов и т.д., ответственными исполнителями дорожная карта определяет: Минэкономразвития России, Минтруд России, Росреестр и некоммерческие организации, объединяющие субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности.

Дорожная карта состоит из шести подразделов: «Совершенствование методологии оценки», «Повышение ответственности за результаты оценки и проведение экспертизы», «Повышение квалификации оценщиков и экспертов саморегулируемых организаций оценщиков», «Совершенствование процедур государственной кадастровой оценки», «Совершенствование механизмов организации негосударственного регулирования оценочной деятельности» и «Механизм реализации «дорожной карты».

В целом дорожная карта содержит 44 мероприятия, реализация которых осуществляется путем принятия федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов Минэкономразвития России, Минтруда России, а также анализа и обобщения информации по различным направлениям сферы оценочной деятельности, которые находят отражение в подготавливаемых Минэкономразвития России и направляемых в Правительство Российской Федерации докладах.

В настоящее время в рамках реализации дорожной карты принято два федеральных закона<sup>3</sup>, два постановления Правительства Российской Федерации<sup>4</sup>, более двадцати ведомственных нормативных правовых актов.

---

<sup>3</sup> Так, например Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» были определены положения, влияющие на улучшение качества проведения кадастровой оценки, повышение ответственности за результаты оценки и проведение экспертизы, обеспечение информационной открытости процедуры оценки стоимости объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, унификацию подходов к исключению из членов саморегулируемой организации оценщиков и пр. в рамках исполнения п. 2, 6-10, 12, 22, 29, 31-33, 39, 40, 44 дорожной карты. В рамках исполнения п. 14 дорожной карты Федеральным законом от 8 июня 2015 г. № 145-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» внесены положения, уточняющие правовой статус и правовые последствия экспертизы отчетов об оценке, области ее применения, видов экспертиз и, как следствие, повышение качества экспертизы отчетов об оценке.

<sup>4</sup> В целях реализации п. 30 дорожной карты постановлением Правительства РФ от 1 октября 2015 г. № 1051 «О внесении изменений в приложение № 2 к постановлению Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 г. № 99» были предусмотрены дополнительные требования к исполнителю работ по определению кадастровой стоимости в рамках контрактной системы, в том числе требования к репутации, опыту исполнителя, а также квалификации оценщиков, осуществляющих работы по

Так, в рамках реализации п. 3, 4, 5, 16, 23 дорожной карты и в части обеспечения гармонизации ФСО с МСО, упрощения и ускорения представления отчета об оценке путем обеспечения возможности его составления в электронной форме по единым требованиям, повышения достоверности и сопоставимости результатов оценки объектов оценки, повышения информационной открытости саморегулируемой организации оценщиков (далее – СРОО), в том числе в части обеспечения полноты состава сведений, содержащихся в реестре членов саморегулируемой организации оценщиков, достижения единообразия формы представления сведений, подлежащих раскрытию на официальном сайте саморегулируемой организации оценщиков в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в целях обеспечения доступа к ним потребителей оценочных услуг и иных заинтересованных лиц, Минэкономразвития России были изданы приказы от 20 мая 2015 г. № 297 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Общие понятия оценки, подходы и требования к проведению оценки (ФСО № 1)», от 20 мая 2015 г. № 298 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Цель оценки и виды стоимости (ФСО № 2)», от 20 мая 2015 г. № 299 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Требования к отчету об оценке (ФСО № 3)», от 25 сентября 2014 г. № 611 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Оценка недвижимости (ФСО № 7)», от 1 июня 2015 г. № 326 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Оценка бизнеса (ФСО № 8)», от 1 июня 2015 г. № 327 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Оценка для целей залога (ФСО № 9)», от 1 июня 2015 г. № 328 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Оценка стоимости машин и оборудования (ФСО № 10)»,

---

определению кадастровой стоимости. В рамках реализации п. 38 дорожной карты Правительством РФ принято постановление от 2 июля 2014 г. №606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения» (вместе с «Правилами разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов»), унифицировавшее требования к контрактам на выполнение работ по определению кадастровой стоимости.

от 22 июня 2015 г. № 385 «Об утверждении Федерального стандарта оценки «Оценка нематериальных активов и интеллектуальной собственности (ФСО № 11)», от 13 февраля 2015 г. № 55 «Об утверждении порядка ведения саморегулируемой организацией оценщиков реестра членов саморегулируемой организации оценщиков и предоставления доступа к информации, содержащейся в этом реестре, заинтересованным лицам и дополнительных требований к составу сведений, включаемых в реестр членов саморегулируемой организации оценщиков».

Следует подчеркнуть, что одним из важных разделов дорожной карты является подраздел III «Повышение квалификации оценщиков и экспертов саморегулируемых организаций оценщиков», посвященный вопросам, связанным с введением профессиональных стандартов оценки и дополнительной аттестации оценщиков с выходом на усиление требований к уровню образования и введением института стажировки лиц, претендующих на получение статуса оценщика, повышением уровня компетентности оценщиков, так и усилением профессиональной ответственности оценщиков и юридических лиц.

*Таким образом, дорожной картой предусматривается замкнутый цикл мероприятий по «входу в профессию»: образование – стажировка – проведение аттестации в виде подтверждения квалификации.*

В рамках исполнения п. 18 подраздела III дорожной карты Минэкономразвития России был принят приказ от 17 июня 2013 г. № 336 «Об утверждении Порядка проведения и сдачи единого квалификационного экзамена, в том числе порядка подачи и рассмотрения апелляций, и предельного размера платы, взимаемой с претендента за прием единого квалификационного экзамена»; приказом Минэкономразвития России от 28 июня 2013 г. № 371 «Об утверждении перечня экзаменационных вопросов для проведения единого квалификационного экзамена» был утвержден перечень экзаменационных вопросов для проведения единого квалификационного экзамена у претендентов на членство в экспертных



советах саморегулируемых организаций оценщиков» (п. 19 дорожной карты); приказом от 17 июня 2013 г. № 338 «Об утверждении Порядка и условий аккредитации образовательных организаций высшего образования, осуществляющих проведение единого квалификационного экзамена» были определены порядок и условия аккредитации образовательных организаций высшего образования, осуществляющих проведение единого квалификационного экзамена у претендентов на членство в экспертных советах саморегулируемых организаций оценщиков (п. 20 дорожной карты). Приказом Минэкономразвития России от 17 июня 2013 г. № 337 «Об утверждении типа, формы квалификационного аттестата, порядка выдачи и аннулирования квалификационных аттестатов, а также порядка ведения реестра квалификационных аттестатов Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии» утверждены тип, форма квалификационного аттестата, его порядок выдачи и аннулирования, а также порядок ведения реестра квалификационных аттестатов (п. 21 дорожной карты) и пр.

В связи с тем что распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 487-р был утвержден комплексный план мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014 – 2016 годы, которым, в частности, предусмотрены разработка и внедрение механизма независимой оценки профессионального уровня квалификации работников на основе профессиональных стандартов (п. 10), то Минтрудом России в целях исполнения п. 24 дорожной карты издан приказ от 4 августа 2015 г. № 539н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в оценочной деятельности», установивший требования к уровню знаний оценщика.

Проработка вопроса о введении единого квалификационного экзамена для получения статуса оценщика, в том числе о целесообразности его проведения в соответствии со специализациями в области оценочной

деятельности, а также вопроса развития системы повышения квалификации, предусмотренная п. 22 дорожной карты, предполагалась на уровне принятия федерального закона.

Последовательность исполнения пунктов дорожной карты находит подтверждение как в письмах Минэкономразвития России (в частности, письма от 26 декабря 2014 г. № Д06п-1433, 6 февраля 2015 г. № Д06п-124, 9 апреля 2015 г. № Д06и-419, от 27 марта 2015 г. № 7249-НП/Д06и, от 28 мая 2015 г. № 13792/НП-Д06и, от 24 сентября 2015 г. № Д22и-592, от 10 июня 2015 г. № Д22и-307 и др.), так и его докладах о реализации отдельных положений дорожной карты с предоставлением докладов, содержащих оценку результатов ее мероприятий, направленных в Правительство Российской Федерации с предложениями по дальнейшему развитию регулирования оценочной деятельности.

Контрольные показатели эффективности реализации дорожной карты были достигнуты в 2014 г., что позволило Минэкономразвития России по результатам проведенного им анализа механизма развертывания и актуализации дорожной карты в 2015 г., также говорить о положительном в целом характере показателей.

Основными результатами реализации дорожной карты, направленными на существенное изменение и улучшение соответственно законодательного регулирования профессиональной оценочной деятельности, явились:

– совершенствование методологии проведения оценки, в том числе определение основных направлений развития системы стандартов в сфере оценочной деятельности в Российской Федерации, обеспечение гармонизации ФСО с международными стандартами оценки, утверждение ФСО для различных объектов оценки в целях повышения достоверности и сопоставимости результатов оценки для различных целей;

– повышение требований к уровню образования оценщиков и квалификации экспертов СРОО, усиление их ответственности за результаты оценки и проведение экспертизы отчетов об оценке, в том числе путем установления контроля за деятельностью экспертов саморегулируемых организаций оценщиков, уточнение

положений законодательства Российской Федерации в области оценочной деятельности в части контроля саморегулируемых организаций оценщиков за деятельностью своих членов, обеспечение дополнительной информационной открытости деятельности саморегулируемых организаций оценщиков и их членов;

– совершенствование процедур государственной кадастровой оценки, в том числе установление обязательного досудебного порядка оспаривания результатов определения кадастровой стоимости, увеличение срока такого оспаривания, установление требования о размещении в фонде данных государственной кадастровой оценки отчетов.

*В связи с изложенным отметим заложенную дорожной картой системность правового регулирования оценочной деятельности, ориентированную на достижение и обеспечение согласованного, качественного и результативного государственного управления.*

2. Вступивший в силу Федеральный закон от 2 июня 2016 № 172-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ<sup>5</sup>), кардинально поменял заложенную дорожной картой идею последовательного и системного совершенствования повышения качества предоставления оценочных услуг и уровня профессионализма субъектов оценочной деятельности, ответственности за результаты определения рыночной, кадастровой или иной стоимости.

Следует отметить наперед, что предусмотренные законодателем новеллы носят негативный оттенок и в части появления правовых коллизий между законами, регулирующими тождественные институты и создающие тем самым возможность правоприменителю произвольного выбора норм, подлежащих применению в каждом конкретном случае (в данном случае речь идет о правовой коллизии между Законом № 172-ФЗ и Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»

---

<sup>5</sup> Согласно ст. 9 Закона № 172-ФЗ он вступает в силу со дня официального опубликования (6 июня 2016 г.), за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки (1 июля 2017 г., 1 апреля 2018 г.).

(далее – Закон № 238-ФЗ) в части одновременного функционирования двух систем оценки квалификации – обязательной и добровольной).

Так, в силу редакции Закона № 172-ФЗ оценщик осуществляет оценочную деятельность только по направлениям, указанным в квалификационном аттестате (п. 1 ст. 3, подп. «е» п. 8 ст. 3); под экспертизой отчета понимаются действия эксперта или экспертов СРОО в целях формирования мнения эксперта или экспертов в отношении отчета, подписанного оценщиком или оценщиками, о соответствии требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, а в случае проведения экспертизы отчета об определении рыночной стоимости объекта оценки также о подтверждении рыночной стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете (подп. «а» п. 8 ст. 3); экспертиза проводится на добровольной основе на основании договора между заказчиком экспертизы и СРОО (подп. «а» п. 8 ст. 3); экспертиза отчета не является контролем, осуществляемым в соответствии со ст. 24.3 Закона № 135-ФЗ (подп. «б» п. 8 ст. 3). В силу п. 14 ст. 4 Закона № 172-ФЗ предусматривается проведение квалификационного экзамена в области оценочной деятельности в целях подтверждения оценщиком уровня его квалификации и знаний, а также получение им соответствующего квалификационного аттестата. Подтверждением сдачи квалификационного экзамена будет являться квалификационный аттестат. Пунктом 25 ст. 3 Закона № 172-ФЗ признается утратившим силу положение о необходимости предоставления экспертного заключения СРОО для пересмотра результатов определения кадастровой стоимости. Отмена проведения СРОО экспертизы отчетов об определении кадастровой стоимости в рамках государственной кадастровой оценки предусмотрена п. 29 ст. 3 Закона № 172-ФЗ.

Анализ указанных новелл позволил прийти к следующим выводам:

*1. К вопросу о введении обязательного квалификационного экзамена.*

Следует отметить, что Законом № 172-ФЗ установлен обязательный квалификационный экзамен для всех оценщиков: экспертов СРОО и

оценщиков, осуществляющих оценочную деятельность самостоятельно либо на основе трудового договора.

В силу п. 14 ст. 1 Закона № 172-ФЗ к квалификационному экзамену допускается претендент, получивший высшее образование и (или) профессиональную переподготовку в области оценочной деятельности. Периодичность сдачи экзамена – раз в три года; после успешного прохождения испытаний оценщик сможет работать только по направлениям, указанным в квалификационном аттестате, который, кстати, не был предусмотрен дорожной картой. В пунктах 17 – 20 дорожной карты речь идет о едином квалификационном экзамене для претендентов на членство в экспертных советах СРОО.

Отметим, что этим же п. 14 ст. 1 Закона № 172-ФЗ предусмотрены условия выдачи квалификационного аттестата, к одному из которых относится то, что лицо, претендующее на получение этого аттестата (претендент) и сдавшее экзамен, должно иметь на дату подачи заявления о выдаче квалификационного аттестата стаж (опыт) работы, связанной с осуществлением оценочной деятельности, не менее трех лет. При этом не менее года из последних трех лет указанного стажа (опыта) работы должно приходиться на работу в должности помощника оценщика или оценщика.

Возникает вопрос: каким образом как новые специалисты (оценщики), не имеющие опыта работы, так и оценщики, занимающиеся частной практикой (индивидуальные предприниматели)<sup>6</sup>, смогут получить квалификационный аттестат и тем самым реализовать вход в профессию, тогда как Законом № 172-ФЗ им уже вменяется в обязанность иметь опыт работы в должности помощника оценщика или оценщика.

---

<sup>6</sup> В соответствии с п. 1 ст. 23 ГК РФ индивидуальным предпринимателем считается гражданин, реализовавший право заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Оценщики, профессионально владеющие комплексом специальных знаний, умений, навыков, полученных путем получения профессионального образования и занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, не могут состоять в должности<sup>7</sup> оценщика, обусловленной выполняемой трудовой функцией и предполагающей соответственно необходимость заключения с самим собой трудового договора (ст. 15 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ)).

*Представляется возможным предположить, что сложившаяся неопределенность нарушает конституционное право граждан на свободное использование своего имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ).*

Более того, полагаем, что указанное законоположение, фактически выводящее за рамки правового поля молодых специалистов и оценщиков, занимающихся частной практикой (индивидуальные предприниматели без образования юридического лица), относится к дискриминационному, что конфликтует с конституционной гарантией, закрепленной ст. 19 Конституции РФ.

Также данное положение не соответствует принципам разумной стабильности правового регулирования, непротиворечивости и предсказуемости законодательства, что находит отражение, в частности, в правовой позиции Конституционного Суда РФ<sup>8</sup>, согласно которой изменение законодателем ранее установленных условий должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающий

<sup>7</sup> Должность - служебное положение работника, определяющее круг его полномочий и ответственности; может быть занимаемой постоянно и замещаемой, занимаемой временно, а также замещаемой периодически, по конкурсу //Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М. 2011.

См. также Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих, утвержденный постановлением Минтруда России от 21.08.1998 № 37.

<sup>8</sup> См. например, постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П, определение Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г. № 460-О.

сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм; с этим связаны законные ожидания граждан, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано.

Кроме того, указанный законодательный дефект *не позволит правоприменителю единообразно обеспечить правильное понимание и применение указанных норм, что является зоной повышенного коррупционного риска, предусматривающей обременительные требования к гражданам и предоставляющей возможности выборочного (оценочного) подхода* (подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее – Методика).

1.1 В пункте 14 ст. 3 Закона № 172-ФЗ законодатель использует формулу «может», равнозначную компетенции по формуле «вправе» в части возможности/невозможности взимания с претендента платы за прием квалификационного экзамена, размер и порядок взимания которой устанавливаются органом, уполномоченным на проведение квалификационного экзамена.

Данная формулировка представляет собой коррупциогенный фактор (подп. «в» п. 3 Методики) в части диспозитивного установления возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций. В результате этого исполнение обязанностей субъектом правоприменения становится произвольным, а при наличии корыстной или иной личной заинтересованности может привести к коррупционным проявлениям.

*В нормативном правовом акте недопустима подмена терминов, обозначающих одновременно возможность и обязательность действий субъекта правоприменения («взимается», «осуществляет»,*

*«рассматривается», «принимает» и т.п.), терминами, отражающими одну лишь возможность решения или действия («может», «вправе» и т.д.).*

1.2 Как указывалось ранее в целях исполнения п. 24 дорожной карты Минтрудом России был издан приказ от 4 августа 2015 г. № 539н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в оценочной деятельности», включающего такие позиции как «Необходимые умения» и «Необходимые знания», определяющие умения и знания специалистов в оценочной деятельности в зависимости от направлений оценки и устанавливаемые профессиональным стандартом категорий сложности объектов оценки. Проработка на уровне принятия федерального закона вопроса о введении единого квалификационного экзамена для получения статуса оценщика, в том числе о целесообразности его проведения в соответствии со специализациями в области оценочной деятельности, а также вопроса развития системы повышения квалификации, предусмотренная п. 22 дорожной карты, по срокам реализации была поставлена в зависимость от выполнения положения, предусмотренного п. 24 дорожной карты.

С учетом изложенного предполагается возможным говорить о внедрении дорожной картой Минтрудом России механизма независимой оценки профессионального уровня квалификации оценщиков, предусмотренного Законом № 238-ФЗ, вступающим в силу с 1 января 2017 г. и учреждающего институт независимой оценки квалификации граждан на соответствие единым требованиям, установленным профессиональными стандартами<sup>9</sup>.

Предметом регулирования Закона № 238-ФЗ являются отношения, возникающие при проведении независимой оценки квалификации как работников, так и лиц, претендующих на осуществление определенного вида

---

<sup>9</sup> Профессиональный стандарт – характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции.



трудовой деятельности. Для формирования системы независимой оценки квалификаций функционирует Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям (п. «а» ст. 2).

В силу п. 3 ст. 2 Закона № 238-ФЗ независимая оценка квалификации представляет собой процедуру подтверждения соответствия квалификации сотрудника или соискателя, претендующего на определенную работу, положениям профессионального стандарта или квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными актами РФ. Процедура проведения независимой оценки квалификации регламентирована в ст. 4 Закона № 238-ФЗ. Осуществляется независимая оценка квалификации в форме профессионального экзамена центром оценки квалификаций в порядке, установленном Правительством РФ (ч. 1 ст. 4).

На основании ч. 2 ст. 4 Закона № 238-ФЗ независимая оценка квалификации может проводиться как по инициативе лица, претендующего на осуществление определенного вида трудовой деятельности (в. т.ч. работника) за счет его средств, средств иных физических лиц и (или) юридических лиц, так и по направлению работодателя за счет его средств в порядке, определенном трудовым законодательством.

В статье 11 Закона № 238-ФЗ закреплены переходные положения, предусматривающие, что если федеральными законами и другими нормативными актами РФ установлен иной порядок проведения оценки квалификации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 ст. 1 Закона № 238-ФЗ, применение указанного порядка допускается до 1 июля 2019 г.

Если исходить из того, что приказом Минтруда от 4 августа 2015 г. № 539н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в оценочной деятельности» предполагается проведение оценки квалификации оценщика через инструменты Закона № 238-ФЗ, что отвечает положениям дорожной карты, то возникает, во-первых, правовая коллизия между законом № 172-ФЗ, внедряющим требования об обязательной сдаче

квалификационного экзамена, действующими до 1 июля 2019 г. и Законом № 238-ФЗ, устанавливающим правовые и организационные основы и порядок независимой оценки квалификации. Неясно, каким образом будут взаимодействовать друг с другом параллельные по своему содержательному функционалу две системы оценки квалификации – обязательная и добровольная. Во-вторых, встает ребром вопрос о целесообразности введения Законом № 172-ФЗ на два года (с 1 июля 2017 г. – 1 июля 2019 г.) новых требований, не только ломающих уже сформированную систему, но и вводящих определенные трудновыполнимые требования для субъектов оценочного рынка, что позволяет их рассматривать как коррупциогенный фактор (подп. «а» п. 4 Методики).

Одновременно следует указать на иные переходные положения вступления в силу, предусмотренные Законом № 172-ФЗ. Для лиц, являющихся членами саморегулируемых организаций оценщиков по состоянию на 1 января 2017 года, положения ч. 3 ст. 4 и абз. 3 ч.2 ст. 24 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в редакции Закона № 172-ФЗ) применяются с 1 апреля 2018 года (то есть они собираются действовать с 1 апреля 2018 г. по 1 июля 2019 г.). Вышеизложенное законоположение вызывает вопрос относительно того, какие именно требования предполагают предъявляться к лицам, ставшими членами саморегулируемых организаций оценщиков непосредственно со 2 января по 1 июля 2017 г. и когда они вступают в силу.

*Следует отметить, что нормативные коллизии – противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае в силу подп. «и» п. 3 Методики также являются коррупциогенным фактором.*

Кроме того, следует указать и на то, что, несмотря на отсутствие в ст. 76 Конституции РФ указания на иерархию нормативных правовых актов внутри одного их вида (в данном случае – федеральных законов) ни один федеральный закон в силу Конституции РФ не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Одновременно *следует помнить о правиле и принципе, выработанном юридической доктриной и восходящем к римскому праву: «специальный закон имеет преимущество перед общим» (lex specialis derogat legi generali).*

Так, говоря о соотношении норм общего закона, регулирующего более широкий спектр общественных отношений, и специального закона одного уровня, то следует подчеркнуть применение последнего, содержащего более детализированные предписания по сравнению с общими нормами и более полно учитывающими особенности общественных отношений. Специальный закон отменяет действие общего закона применительно к фактам, предусмотренным специальным законом<sup>10</sup>.

В связи с тем, что *положения Закона № 238-ФЗ являются специальными по отношению к общим нормам Закона № 172-ФЗ, соответственно в случае коллизии с общим законом, которым является Закон № 172-ФЗ, должны действовать положения первого.*

### *1.3 К вопросу о квалификации оценщика*

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2014 г. № 487-р утвержден комплексный план мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014 - 2016 годы, которым в частности предусмотрены разработка и внедрение механизма независимой оценки профессионального уровня квалификации работников на основе профессиональных стандартов (пункт 10), в частности: подготовка

---

<sup>10</sup> См., например, Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979. С. 72, 132, 140; Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 172; Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 1996. С. 151.

нормативной правовой базы по вопросу формирования отраслевых советов развития квалификаций, включая вопросы определения требований к таким советам, их функций и полномочий; подготовка нормативной правовой базы по формированию и функционированию центров по независимой оценке профессионального уровня квалификации работников; формирование центров сертификации, мониторинг и обобщение лучших практик их работы.

С учетом изложенного утверждение приказом Минтруда от 4 августа 2015 г. № 539н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в оценочной деятельности» профессионального стандарта позволяет внедрить механизм независимой оценки профессионального уровня квалификации оценщиков (см. также письмо Минэкономразвития от 26 декабря 2014 г. № Д06п-1433).

Закон № 238-ФЗ в ст. 2 определяет «независимую оценку квалификации» как процедуру подтверждения соответствия квалификации соискателя положениям профессионального стандарта или квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, проведенная центром оценки квалификаций в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В связи с тем, что Законом № 172-ФЗ не установлены требования к квалификации оценщиков или уровням квалификаций, то соответственно квалификацию возможно подтверждать только на соответствие профессиональному стандарту<sup>11</sup>, разрабатываемому согласно ст. 195.2 ТК РФ.

---

<sup>11</sup> Профессиональный стандарт - характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции (ст. 195.1 ТК РФ). Вопросы применения профессиональных стандартов в настоящее время регулируются как ТК РФ, так и Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Так как в сфере оценочной деятельности таковым профессиональным стандартом являются «Специалист в оценочной деятельности», то квалификационный экзамен должен проводиться на соответствие профессиональному стандарту, что согласуется с положениями Закона № 238-ФЗ.

*2. К вопросу об осуществлении экспертной деятельности по направлениям указанным в квалификационном аттестате*

Исходя из системного и телеологического толкования положений п. 1, 14 ст. 3 Закона № 172-ФЗ остается неясным, о каких именно направлениях экспертной деятельности идет речь; и имеются ли в виду направления на основе выполняемых оценщиком трудовых функций? Действующая редакция Закона № 135-ФЗ также не может дать ответ на поставленные вопросы ввиду отсутствия в нем как понятия «направление экспертной деятельности», так и критериев и требований к ней предъявляемых

Представляется возможным заключить, что отсутствие указания конкретных видов направлений экспертной деятельности на практике может создать возможность для появления узких профессиональных специализаций.

Очевидно, что специалисты, практикующие оценку нескольких видов собственности, будут вынуждены либо сдавать экзамены по всем направлениям (оценка недвижимого имущества; оценка движимого имущества; оценка нематериальных активов и интеллектуальной собственности; оценка стоимости действующего предприятия (бизнеса))<sup>12</sup>,

---

<sup>12</sup> Следует отметить, что в силу Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и постановления Правительства РФ от 11 апреля 2001 г. № 285 «О лицензировании оценочной деятельности» именно данные области оценочной деятельности подлежали лицензированию вплоть до 1 июля 2006 г. Федеральным законом от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в рамках четвертого этапа реформирования режима лицензирования было сокращено огромное количество лицензируемых видов деятельности, включая лицензирование оценочной деятельности.

либо сужать поле своей профессиональной деятельности до одной специализации.

Следует отметить, что Конституционный Суд РФ неоднократно формулировал в своих постановлениях критерии определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, вытекающие из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями (постановления Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2004 г. № 7-П, 27 мая 2008 г. № 8-П, от 21 января 2010 г. № 1-П). Необходимость соблюдения принципа правовой определенности подчеркивается и в решениях Европейского Суда по правам человека, которым устанавливается «стандарт законности», согласно которому законодательные нормы должны быть сформулированы с достаточной четкостью и ясностью и должны позволять лицу предвидеть, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия.

Юрико-лингвистическая неопределенность, содержащая неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и образующая как употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера, так и предоставление возможности выборочного (оценочного) подхода при использовании указанных категорий на практике, относится к коррупциогенному фактору (подп. «в» п. 4 Методики).

*Согласно изложенному отметим, что использование неясных, «размытых» и завуалированных формулировок придает им субъективно-оценочный характер, что несет в себе коррупционные риски.*

*С целью избежания неопределенности представляется целесообразным на законодательном уровне конкретизировать специализации по видам оценки.*

*3. К вопросам о том, что экспертиза представляет собой действия эксперта или экспертов СРОО в целях формирования мнения эксперта или*

*экспертов в отношении отчета; экспертиза отчета об оценке проводится на добровольной основе на основании договора между заказчиком экспертизы и СРОО; экспертиза отчета не является контролем, осуществляемым в соответствии со статьей 24.3 Закона № 135-ФЗ.*

В редакции Закона № 172-ФЗ экспертиза отчета представляет собой действия эксперта или экспертов СРОО в целях формирования *мнения эксперта* или экспертов в отношении отчета, подписанного оценщиком или оценщиками, о соответствии требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности (подп. «а» п. 8 ст. 3 Закона № 172-ФЗ). В свою очередь, согласно положениям ст. 17. 1 Закона № 135-ФЗ в редакции Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» под экспертизой отчета понимались действия эксперта или экспертов СРОО в целях проверки отчета, подписанного оценщиком или оценщиками, являющимися членами данной СРО, на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности (в том числе требованиям настоящего Федерального закона, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности), стандартов и правил оценочной деятельности, а в случае проведения экспертизы отчета об определении рыночной стоимости объекта оценки также в целях подтверждения рыночной стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете.

Таким образом, если в прежней редакции Закона № 135-ФЗ экспертное заключение являлось документом, подтверждающим именно достоверность отчета и приведенных в нем выводов о стоимости объекта оценки, и была возможность его использования в качестве надлежащего доказательства,

гарантирующего прозрачность и качество каждой конкретной сделки по определению стоимости объекта оценки, то в редакции Закона № 172-ФЗ экспертиза является документом, подтверждающим лишь мнение эксперта в отношении отчета. Соответственно, экспертное мнение, потеряв свою доказательственную силу ввиду невозможности повлечь какие-либо обязательства и правовые последствия, теряет способность быть включенной в доказательственную базу. Тогда как в свою очередь в рамках реализации положений дорожной карты в части повышения ответственности за результаты оценки и проведение экспертизы (подраздел II) Федеральным законом от 21.07.2014 № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» была как раз увеличена ответственность экспертов СРОО по выплате из компенсационных фондов до 5 млн. руб. за убытки по результатам положительного экспертного заключения.

Согласно изложенному возможно заключить, что в процессе оспаривания стоимости активов в судебном порядке оценщики, потребители и правоприменители, включая судей, столкнутся с проблемой недостаточной доказательственной базы в позиции сторон, поскольку сведение экспертизы до уровня обычного консалтинга в форме «личного мнения» эксперта с точки зрения закона имеет факультативное значение, в то время как согласно прежней редакции Закона № 135-ФЗ отчет об оценке, подтвержденный экспертизой СРОО, имел доказательственное значение и был обеспечен финансовой ответственностью оценщика, эксперта и СРОО соответственно.

Также остается открытым вопрос по поводу коррелирования нового законоположения о низведении экспертизы до уровня мнения оценщика с ч. 1 ст. 24. 6 Закона № 135-ФЗ, регламентирующей ответственность оценщика за имущественный ущерб, возникший в результате использования итогов его работы – заключения о стоимости, как перед своим контрагентом по договору, так и перед любым третьим лицом, которое использовало результат оценки и потерпело вследствие этого убытки, и со ст. 24.8 Закона



№ 135-ФЗ, определяющей вопросы и порядок возмещения ущерба, причиненного оценщиком в случае недостаточности средств, полученных по договору обязательного страхования ответственности посредством компенсационного фонда, сформированного членами данной СРОО.

*Полагаем возможным заключить, что перевод экспертизы оценочных отчетов СРОО в статус добровольных не только фактически ее отменяет, но и позволяет уйти от прозрачности и отчетности сделок, что может повлечь за собой появление коррупционных рисков в виде злоупотреблений правом при использовании властных полномочий, совершаемых с целью извлечения материальной выгоды (подп. «б» п. 4<sup>13</sup> Методики), и снижение качества оценочных услуг соответственно, особенно в сделках с участием государственного имущества.*

*Следует отметить, что принцип информационной открытости и прозрачности бизнеса, равно как и принцип транспарентности при установлении механизмов отчетности, является системообразующим антикоррупционным механизмом, минимизирующим бизнес-риски, формирующим стабильные, предсказуемые и справедливые условия ведения предпринимательской деятельности и повышающим корпоративный имидж, несоблюдение которого образует зону повышенного коррупционного риска.*

Особое внимание обращает на себя и тот факт, что принцип открытости и прозрачности не соблюдается в части необязательности проведения экспертизы на отчеты по сделкам с государственным участием. Тогда как согласно прежней редакции ст. 8 Закона № 135-ФЗ, если в сделке участвовало государственное имущество, публикации подлежало и обязательное экспертное заключение.

---

<sup>13</sup> Злоупотребление правом при использовании властных полномочий, выраженное в отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций, также является коррупциогенным фактором.

Несоблюдение принципа открытости и прозрачности сделок идет вразрез с принципами «обеспечение транспарентности и обоснованности определения итоговой величины стоимости объекта оценки, а также «повышение качества предоставления оценочных услуг», предусмотренных I Разделом дорожной карты».

3.1 В редакции Закона № 172-ФЗ экспертиза отчета осуществляется исключительно на добровольной основе на основании договора между заказчиком экспертизы и СРОО, тогда как в ранее действовавшей редакции Закона № 135-ФЗ экспертиза проводилась как в обязательном порядке, так и на добровольных началах, при этом обязательность экспертизы была предусмотрена в федеральных законах от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» при банкротстве (ст. 130), от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» при выкупе акций у миноритариев (ст. 77).

В силу редакции Закона № 172-ФЗ нормы об обязательном проведении такой экспертизы исключились из Закона № 135-ФЗ и федеральных законов от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Таким образом, законодательно исключилось требование об обязательном проведении оценки в случае передачи имущества, принадлежащего Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям, в безвозмездное пользование органам власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации либо муниципальных образований, государственным, муниципальным унитарным предприятиям или государственным, муниципальным учреждениям.

Так, статья 77 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» указано, что в случае, если владельцем от 2 до 50 процентов включительно голосующих акций общества являются государство и (или) муниципальное образование и определение цены (денежной оценки) имущества, цены размещения эмиссионных ценных бумаг

общества, цены выкупа акций общества осуществляется советом директоров (наблюдательным советом) общества, обязательным является уведомление федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации, о принятом советом директоров (наблюдательным советом) общества решении об определении цены объектов.

В прежней редакции данной нормы закреплялось обязательное участие СРОО в проведении экспертизы в случае принятия уполномоченным органом решения о несоответствии отчета об оценке, подготовленного оценщиком, стандартам оценки и законодательству об оценочной деятельности.

В редакции Закона № 172-ФЗ данное положение претерпело изменения: мотивированное заключение уполномоченного органа направляется в общество в случае принятия уполномоченным органом решения о несоответствии цены объектов, определенной решением совета директоров (наблюдательного совета) общества без привлечения оценщика, сложившимся рыночным ценам на аналогичные объекты, а также в случае принятия уполномоченным органом решения о несоответствии отчета об оценке, подготовленного оценщиком, стандартам оценки и законодательству об оценочной деятельности. В случае получения заключения при принятии уполномоченным органом решения о несоответствии цены объектов, определенной решением совета директоров (наблюдательного совета) общества в соответствии с настоящей статьей без привлечения оценщика, совет директоров (наблюдательный совет) общества принимает решение об отказе от совершения сделки или определении цены объектов с обязательным привлечением оценщика и соблюдением порядка, установленного настоящей статьей. В случае направления в общество заключения уполномоченного органа цена объектов, определенная решением совета директоров (наблюдательного совета) общества в соответствии с настоящей статьей, признается недостоверной.

Аналогичные изменения предусмотрены и в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Пункт 4 ст. 130 устанавливал, что отрицательное заключение органа, уполномоченного на подготовку заключений по отчетам оценщиков, содержащее обоснование несоответствия отчета об оценке законодательству Российской Федерации об оценочной деятельности, федеральным стандартам оценки или недостоверности сведений, используемых в отчете об оценке (несоответствие отчета об оценке требованиям к данному отчету), направляется арбитражному управляющему и в СРОО, членом которой является оценщик, составивший данный отчет, с приложением копии представленного в орган, уполномоченный на подготовку заключений по отчетам оценщиков, отчета об оценке. При этом СРОО обязана была представить арбитражному управляющему и в уполномоченный орган экспертное заключение по отчету об оценке с обоснованием его соответствия или несоответствия требованиям к данному отчету. В случае если указанная СРОО представила экспертное заключение о соответствии отчета об оценке требованиям к данному отчету или отчет об оценке был переработан оценщиком с учетом полученного экспертного заключения, арбитражный управляющий направляет указанное экспертное заключение по отчету об оценке и (или) переработанный отчет об оценке в уполномоченный орган и собрание кредиторов или комитет кредиторов устанавливает начальную цену продажи предприятия должника, иного имущества должника на основании рыночной стоимости, определенной в соответствии с отчетом об оценке.

В редакции Закона № 172-ФЗ экспертиза СРОО также отсутствует, подменяемая решением органа, уполномоченного на подготовку заключений по отчетам оценщиков, содержащее обоснование несоответствия отчета об оценке законодательству Российской Федерации об оценочной деятельности, федеральным стандартам оценки или недостоверности сведений, используемых в отчете об оценке.

В обоих указанных случаях принятые изменения законодательства представляют собой прямой путь к рискам злоупотребления правом при использовании властных полномочий.

Согласно изложенному представляется возможным предположить, что *отмена обязательной экспертизы СРОО сможет привести не только к ущемлению прав и интересов государства вследствие проведения некачественной оценки приватизируемого имущества, но и к злоупотреблению правом правоприменителем, выражающемуся в отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций, что является коррупциогенным фактором (подп. «б» п. 4 Методики).*

3.2 Исключение Законом № 172-ФЗ из функций СРОО осуществления экспертизы отчетов, проводимой на безвозмездной основе, лишает ее полномочий по реализации контрольно-надзорных функций за соблюдением ее членами требований Закона № 135-ФЗ, федеральных стандартов оценки, иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности, правил деловой и профессиональной этики при проведении экспертизы отчета.

Согласно прежней редакции Закона № 135-ФЗ проводимая СРОО обязательная экспертиза выполняла именно публично значимую функцию, реализация которой была направлена на удовлетворение публичных (общественных) интересов: разработку и установление стандартов и правил оценочной деятельности (функция оценки), что позволяло в целом обеспечить качество отчетов об оценке. Как функция СРОО экспертиза отчетов об оценке обеспечивала защиту имущественных интересов как государства (собственника оцениваемых активов), так и других заказчиков оценочных услуг, включая самих оценщиков, так и являлась своего рода механизмом коллективной имущественной ответственности за результаты профессиональной деятельности своих членов.

По всем сделкам с участием государственного имущества этот контрольно-надзорный механизм, будучи обязательным, гарантировал прозрачность и качество каждой конкретной работы по определению стоимости объекта оценки. Консолидированную имущественную ответственность по прошедшему экспертизу отчету об оценке принимали на себя эксперт и СРОО через компенсационный фонд, сформированный членами данной СРО. Только такие отчеты, становясь после проведения экспертизы официальной позицией СРО, имели решающую доказательственную силу в суде.

Экспертиза на отчет об оценке свидетельствовала о том, что в процессе оценки использовались достоверные исходные данные, а аналоги подбирались и корректировались в качестве репрезентативной выборки из сегмента, к которому принадлежит оцениваемый объект. Основанием для принятия такого решения являлось положительное экспертное заключение на отчет об оценке, оформленное с гарантированным соблюдением всех требований Закона № 135-ФЗ, федеральных стандартов оценки, стандартов СРОО и общепринятой методологией оценки.

Согласно изложенному становится очевидным, что экспертиза отчета играла важную роль именно в противодействии недобросовестной или неквалифицированной оценке. Она защищала интересы как балансодержателей активов (включая государство), так и членов СРОО, имеющих имущественную ответственность в виде компенсационного фонда СРОО за деятельность каждого оценщика и эксперта – членов своей СРОО.

Рассматривая экспертизу в качестве контрольно-надзорного акта СРОО, отражающего позицию СРОО, суд оценивал ее в качестве доказательства представленной позиции, в то время как «мнение» эксперта, как указывалось ранее, не сможет влечь за собой никаких обязательств и правовых последствий, а значит, не сможет быть включено в доказательственную базу

Представляется возможным заключить, что утрата возможности рассматривать обязательную экспертизу отчетов в качестве контрольно-надзорного акта СРОО, отражающего позицию СРОО и несущую за нее имущественную ответственность, нивелирует институт СРО как таковой.

*Подчеркнем, что отмена Законом № 172-ФЗ обязательной экспертизы СРОО как решающего доказательства может привести не только к ущемлению прав и интересов государства вследствие проведения недобросовестной оценки приватизируемого имущества, но и к злоупотреблению правом, выражающемуся в отсутствии четкой регламентации прав граждан и организаций, что является коррупциогенным фактором (подп. «б» п. 4 Методики). Немаловажно отметить и тот факт, что исключение из функций СРОО проведения обязательной экспертизы не позволит обеспечить повышение качества оценочных услуг, заложенных дорожной картой.*

4. Следует остановиться и на вопросах процедурного характера в части принятия Закона № 172-ФЗ.

29 января 2016 г. внесенный на рассмотрение в Государственную Думу Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации законопроект № 985769-6 носил название «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения положений о саморегулировании оценочной деятельности) (далее – проект № 985769-6). Ответственным в работе над проектом федерального закона был Комитет Государственной Думы по вопросам собственности (см. выписку из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 15 февраля 2016 г. № 282 «О проекте Федерального закона № 985769-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Согласно пояснительной записке к законопроекту он был разработан в целях уточнения нормативного регулирования правового статуса участников

оценочной деятельности, а также распределения полномочий между субъектами такой деятельности.

На основании ч. 1 ст. 114 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД (далее – Регламент), законопроект, подготовленный к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение Государственной Думы.

12 апреля 2016 г. проект № 985769-6 был принят в первом чтении (ч.1 ст. 119 Регламента).

Согласно ч. 1 ст. 118 Регламента при рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении «обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости», принятие закона в первом чтении означает, что его концепция получила поддержку Государственной Думы и не может быть произвольно изменена<sup>14</sup>.

Государственная Дума вправе принять только не противоречащие концепции поправки (ст. 120 Регламента). Соответственно, поправки не должны ни выходить за рамки одобренной в первом чтении концепции законопроекта, ни существенно расширять круг регулируемых отношений.

Таким образом, если, принимая проект в первом чтении, Государственная Дума не уточнила, какие вопросы должны быть учтены при его доработке ко второму чтению, то по правилам законодательной техники поправки ко второму чтению, изменяющие концепцию законопроекта, следует рассматривать как нарушение стадии законодательного процесса.

---

<sup>14</sup> См. также Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля.2001 г. № 11-П.



В свою очередь необходимо указать, что ч. 2 ст. 121 Регламента прямо допускает изменение названия законопроекта в процессе второго чтения при обязательном указании в скобках его первоначального названия.

Подготовка и проведение второго чтения состоит в соблюдении порядка принятия и отклонении поправок к законопроекту, предусмотренного ст. 121 Регламента. Поправки вносятся в виде изменений (дополнений) в конкретные статьи проекта либо предложений об исключении из законопроекта отдельных пунктов, частей или статей (ч. 3. 4 ст. 121).

20 мая 2016 г. законопроект № 985769-6 был принят во втором чтении с новым названием «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», что нашло подтверждение в постановлении ГД от 20 мая 2016 н. № 8984-6 ГД, при этом концептуально поменяв его содержание.

Принимаемым новым законопроектом, без указания в скобках его предыдущего названия, были внесены кардинальные изменения законодательства в сфере оценочной деятельности, не предусмотренные предыдущей редакцией законопроекта и вступившие в противоречие с целями и направленностью самой законодательной инициативы.

В правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 5 июля 2001 г. № 11-П, указывается, что изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему; нарушение требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но, в конечном счете, и по его содержанию.

*В заключение следует отметить, что положения Федерального закона от 02.06.2016 № 172-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», кардинально трансформировав оценочную отрасль, не только изменили идею*

*последовательного и системного совершенствования повышения качества предоставления оценочных услуг и уровня профессионализма субъектов оценочной деятельности, ответственности за результаты определения рыночной, кадастровой или иной стоимости, заложенную дорожной картой, но и содержат достаточное количество выявленных зон коррупционного риска и коррупциогенных факторов.*



Пронумеровано,  
Прошнуровано,  
Скреплено печатью  
34 листа(ов)