



**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минэкономразвития России)**

Департамент развития малого и среднего предпринимательства

Департамент корпоративного управления

**Доклад
«Об итогах анализа практики применения
законодательства Российской Федерации
о саморегулируемых организациях в отдельных
сферах и отраслях экономической деятельности»**

Москва

2010 г.

Доклад «Об итогах анализа практики применения законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях в отдельных сферах и отраслях экономической деятельности¹»

Рабочая группа по подготовке доклада:

Шаров Андрей Владимирович – директор Департамента развития малого и среднего предпринимательства

Ковтун Евгений Вячеславович – начальник отдела снижения административных барьеров для малого и среднего бизнеса Департамента развития малого и среднего предпринимательства

Мигин Сергей Владимирович – заместитель начальника отдела снижения административных барьеров для малого и среднего бизнеса Департамента развития малого и среднего предпринимательства

Соболь Дмитрий Викторович – заместитель начальника отдела международного сотрудничества по вопросам развития малого и среднего предпринимательства Департамента развития малого и среднего предпринимательства

Скрипичников Дмитрий Валерьевич – заместитель директора Департамента корпоративного управления

Федотов Владислав Евгеньевич – начальник отдела нормативного правового регулирования оценочной деятельности Департамента корпоративного управления

Резе Александра Геннадьевна – заместитель начальника отдела развития института несостоятельности и залоговых правоотношений Департамента корпоративного управления

Капитан Максим Евгеньевич – референт отдела развития законодательства о рынке ценных бумаг и институтов международного финансового центра Департамента корпоративного управления

Зайцева Екатерина Сергеевна – советник отдела нормативного правового регулирования оценочной деятельности Департамента корпоративного управления

Аналитический доклад посвящен актуальным проблемам функционирования саморегулируемых организаций в Российской Федерации. В исследовании подведены первые итоги применения законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях, выявлены наиболее существенные проблемы правового регулирования и сложившейся правоприменительной практики в указанной сфере.

Доклад подготовлен Департаментом развития малого и среднего предпринимательства при участии Департамента корпоративного управления Минэкономразвития России. При подготовке доклада использованы материалы, предоставленные федеральными органами исполнительной власти, Высшим арбитражным судом Российской Федерации, Финансовым университетом при Правительстве Российской Федерации, саморегулируемыми организациями различных отраслей и их объединениями.

Департамент развития малого и среднего предпринимательства
Департамент корпоративного управления
Минэкономразвития России, 2010 г.

¹ Статистические данные о численности саморегулируемых организаций в представленной редакции доклада актуализированы по состоянию на 17 декабря 2010 г.

Содержание

1. Общее состояние развития саморегулирования в России	5
1.1. Анализ практики применения норм Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»	10
1.1.1. Саморегулируемые организации в добровольной сфере	15
1.2. Основные проблемы реализации Федерального закона «О саморегулируемых организациях» и его синхронизации с отраслевым законодательством	20
2. Анализ функционирования саморегулируемых организаций обязательной сферы в отраслевом разрезе	33
2.1. Саморегулируемые организации арбитражных управляющих	33
2.1.1. Описание отрасли и нормативно-правовая база саморегулирования	33
2.1.2. Тенденции саморегулирования в отрасли	39
2.1.3. Основные проблемы и положительные моменты развития саморегулирования деятельности арбитражных управляющих	53
2.1.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли	54
2.1.5. Предложения по оценке воздействия саморегулирования на состояние отрасли	56
2.1.6. Выводы и предложения по развитию отраслевого саморегулирования	59
2.2. Саморегулируемые организации аудиторов	62
2.2.1. Нормативная правовая база саморегулирования	62
2.2.2. Описание отрасли и тенденции саморегулирования	64
2.2.3. Основные проблемы и положительные моменты развития саморегулирования аудиторской деятельности	78
2.2.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли	80
2.2.5. Выводы и предложения по развитию саморегулирования в сфере аудиторской деятельности	80
2.3. Саморегулируемые организации кредитных кооперативов	83
2.3.1. Описание отрасли и нормативно-правовая база саморегулирования	83
2.3.2. Тенденции саморегулирования в отрасли	84
2.3.3. Основные проблемы и положительные моменты развития саморегулирования в области кредитной кооперации	88
2.3.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли	88
2.4. Саморегулируемые организации оценщиков	89
2.4.1. Описание отрасли и нормативная правовая база саморегулирования	89
2.4.2. Тенденции саморегулирования в оценочной деятельности	91
2.4.3. Пробелы регулирования	112
2.4.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли	113
2.4.5. Выводы и предложения по развитию саморегулирования в оценочной деятельности	115
2.5. Саморегулируемые организации в сфере сельскохозяйственной кооперации	118
2.5.1. Описание отрасли и нормативная правовая база саморегулирования	118
2.5.2. Тенденции саморегулирования в отрасли	120
2.5.3. Основные проблемы и положительные моменты развития саморегулирования в сфере сельскохозяйственной кооперации	122
2.5.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли	123
2.5.5. Выводы и предложения по развитию отраслевого саморегулирования:	124
2.6. Саморегулируемые организации строительного комплекса	125
2.6.1. Описание отрасли и нормативно-правовая база саморегулирования	125
2.6.2. Тенденции саморегулирования в отрасли	129

2.6.3. Специфические отраслевые проблемы и основные положительные моменты развития саморегулирования в строительном комплексе.....	148
2.6.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли	155
2.6.5. Выводы и предложения по развитию саморегулирования в строительном комплексе.....	156
2.7. Саморегулируемые организации в области энергетического обследования	161
2.7.1. Описание отрасли	161
2.7.2. Правовая база саморегулирования в отрасли.....	161
2.7.3. Тенденции саморегулирования в отрасли	164
2.7.4. Выводы и предложения.....	165
3. Анализ практики применения механизмов саморегулирования в добровольной сфере	167
3.1. Саморегулируемые организации профессиональных участников рынков ценных бумаг	167
3.1.1. Описание отрасли	167
3.1.2. Правовая база саморегулирования в отрасли.....	168
3.1.3. Тенденции саморегулирования в отрасли	171
3.1.4. Основные проблемы и положительные моменты саморегулирования в отрасли	179
3.1.5. Оценка воздействия саморегулирования на состояния отрасли	179
3.1.6. Выводы и предложения по развитию отраслевого саморегулирования.....	181
4. Предложения по созданию саморегулируемых организаций в иных сферах экономической деятельности	184
4.1. Законодательные инициативы и предложения, принятие которых в целом представляется целесообразным.....	185
4.1.1. Актуарная деятельность	185
4.1.2. Деятельность управляющих недвижимостью	188
4.1.3. Деятельность патентных поверенных.....	192
4.1.4. Деятельность кадастровых инженеров	196
4.2. Законодательные инициативы, принятие которых требует дополнительного обсуждения и проработки	197
4.2.1. Деятельность экспертов в области промышленной безопасности.....	198
4.2.2. Деятельность организаций в сфере пожарной безопасности	200
4.3. Законодательные инициативы, принятие которых Минэкономразвития России не поддержано	205
5. Рассмотрение альтернативных подходов к урегулированию вопросов, связанных с функционированием саморегулируемых организаций	210
5.1. Применение механизмов солидарной и субсидиарной ответственности.....	210
5.2. Осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций.....	215
6. Заключение	218
7. Выводы и предложения по переходу от государственного контроля (надзора) к механизмам саморегулирования в отдельных сферах экономической деятельности	225
7.1. Общесистемные предложения	225
7.1.1. Предложения в добровольной сфере	227
7.2. Выводы и предложения по отдельным сферам.....	228
7.2.1. В области арбитражного управления.....	228
7.2.2. В сфере аудиторской деятельности	229
7.2.3. В сфере оценочной деятельности.....	230

7.2.4. В сфере деятельности ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.....	232
7.2.5. В строительном комплексе	232
7.3. В части предложений по созданию саморегулируемых организаций в иных сферах экономической деятельности	236
8. Проект плана мероприятий по переходу от государственного контроля (надзора) к механизмам саморегулирования в отдельных сферах экономической деятельности	237

1. Общее состояние развития саморегулирования в России

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, российское гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений. Указанная норма, в частности, означает, что в отношении участников определенных гражданских правоотношений применяются одинаковые формы государственного регулирования и равный объем требований нормативных правовых актов. Именно на таких принципах должно выстраиваться регулирование профессиональной и предпринимательской деятельности.

Российская Федерация является демократическим правовым государством, в котором гарантируются свобода экономической деятельности и поддержка конкуренции. Государство призвано создавать наиболее благоприятные условия для развития рыночной экономики как путем непосредственного регулирующего воздействия, так и через создание стимулов для формирования профессиональных сообществ, основанных на принципах саморегулирования и самоорганизации и обеспечивающих выработку соответствующих стандартов, отвечающих как профессиональным, так и публичным интересам, и применение механизмов контроля за соблюдением установленных ими требований.

Государство, вырабатывая и принимая правовые нормы, регулирующие определенную сферу деятельности, и обеспечивая при этом необходимый уровень защиты прав как непосредственных потребителей услуг или продуктов в этой отрасли, так и всего общества в целом, вправе предоставить отрасли право на самоорганизацию, в том случае если в ней присутствует должная концентрация профессионалов.

При этом необходимо учитывать, что переход к саморегулированию не означает полную свободу от государства, это лишь одна из форм публично-правового типа регулирования, которая – в силу взаимодействия частноправовых и публично-правовых интересов – предполагает одновременное сочетание частноправовых и публично-правовых элементов. Саморегулируемая организация (СРО) – это инструмент государственного регулирования, максимально прозрачно и полно регламентированный законом, с четко определенным функционалом и единым набором квалифицирующих требований, предполагающий введение нормативно-определенного механизма управления и стандартизации отрасли, обеспечиваемых прямым участием

высококвалифицированных профессионалов, их личной ответственностью и надзором со стороны государства.

Поскольку целью создания саморегулируемых организаций является, в первую очередь, защита публичных интересов, нормативные требования к структуре саморегулируемой организации и системе взаимоотношений саморегулируемых организаций с представителями своей отрасли и органами власти должны быть регламентированы достаточно детально, во всяком случае, такая регламентация представляется необходимой на первых этапах развития институтов саморегулирования.

Фактически современная Россия находится на том этапе развития подходов к регулированию экономической деятельности, когда созданы предпосылки для формирования институтов регулирования не путем их прямого назначения в административном порядке, а за счет инициативных и ответственных действий наиболее активного слоя профессионалов в отрасли. Указанный подход, в числе прочего, позволяет обеспечить необходимый уровень профессионального представительства рынка в диалоге с властью, и в этих условиях государство уже не обращается к обезличенному рынку или к наиболее крупным его представителям – фактически институтом саморегулирования персонифицируются наиболее авторитетные и компетентные, по мнению самого рынка, его участники. В создаваемых вновь организациях формируются структуры, наделенные сходным с органами государственной власти функционалом, но не дублирующие, а замещающие или «вспомогательные», обладающие значительным потенциалом в смысле повышения качества регулирования отдельных отраслей.

Следует отметить, что, согласно мировой практике, общие регулятивные и охранительные меры, вводимые субъектами саморегулирования, зачастую устанавливают более высокий уровень требований к участникам рынка, нежели акты государственных органов власти. Это, в том числе, объясняется тем, что многие сферы деятельности требуют узкопрофессионального подхода, и в данном случае именно «взгляд изнутри» позволяет обеспечить возможность принятия действительно адекватных потребностям отрасли и, как правило, более детальных и предметных норм и требований. Логическим следствием отсюда является то, что и управлять такими отраслями должны именно профессионалы, разбирающиеся во всех деталях своего дела, по меньшей мере, неверным было бы изолировать их от процесса принятия решений. С

другой стороны, установление в рамках саморегулируемой организации повышенных требований к осуществлению предпринимательской или профессиональной деятельности позволяет членам такой организации обеспечить себе вполне определенные конкурентные преимущества.

Профессиональное и предпринимательское сообщества в условиях саморегулирования приобретают возможность влиять на деятельность и решения государственного регулятора, наиболее адекватным потребностям конкретной отрасли образом выстраивать практику урегулирования требующих вмешательства вопросов. Тем самым, развитие саморегулирования создает предпосылки для комплексного решения двух взаимосвязанных задач:

- формирования института квалифицированного системного оппонирования и механизма консультаций с организованными представителями интересов предпринимательского и профессионального сообщества, повышения прозрачности отношений государства и бизнеса;
- сужения широкого поля для усмотрения чиновников и сокращения бюрократических барьеров, реального расширения диапазона управленческого воздействия и повышения его эффективности.

Однако на практике представители профессионального и предпринимательского сообществ зачастую не до конца осознают, как могут быть использованы указанные механизмы, что представляет серьезное ограничение на этапе становления институтов саморегулирования. Указанные проблемы будут преодолены по мере накопления необходимого опыта, однако активная государственная политика, направленная на просвещение профессионального сообщества и поддержку институтов саморегулирования, позволит пройти этот этап с наименьшими издержками.

Содержанием саморегулирования является основанное на нормах федерального законодательства регулирование отношений в отдельных сферах экономической деятельности, осуществляемое на основе самоорганизации, т.е., без непосредственного вмешательства государства. Оперативное вмешательство государства заменяется нормативным правовым регулированием и контролем за соблюдением норм законодательства создаваемыми саморегулируемыми организациями. При этом существенно сокращаются государственные расходы на регулирование и контроль в соответствующих сферах деятельности, повышается общая эффективность

государственного управления за счет замены оперативного контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью на законодательное регулирование и сокращения числа управленческих связей – объектом регулирования и контроля становится одна или несколько саморегулируемых организаций, а не бесчисленное множество субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности..

Вместе с тем, снижение степени «жесткости» государственного контроля за деятельностью членов саморегулируемых организаций² будет наблюдаться лишь в части контроля по предмету саморегулирования – введение саморегулирования не отменит надзор со стороны органов государственного контроля (надзора) в целом, однако позволит задать вполне определенный вектор в сторону сокращения административных барьеров.

При существовании достаточно ограниченного круга различных форм саморегулирования, вопросам создания саморегулируемых организаций посвящен отдельный «общий» закон³, устанавливающий основные принципы создания и функционирования саморегулируемых организаций, а также многочисленные нормы специальных законов, регулирующих деятельность СРО в отдельных отраслях экономики.

Согласно сложившейся практике, саморегулируемые организации принято подразделять на саморегулируемые организации с добровольным членством и саморегулируемые организации с обязательным членством. При этом необходимо учитывать, что единственным принципиальным отличием, которое существует у таких организаций, являются правовые последствия, которые возникают в связи с вступлением в состав саморегулируемой организации и исключением из ее состава. В ситуации, когда членство в саморегулируемой организации является обязательным условием, т.е., предписано законом, членство в такой организации является формой предоставления специальной правоспособности.

Вместе с тем, базовые принципы создания саморегулируемой организации, признания ее статуса государством, формирования внутренней структуры, а также функционал саморегулируемой организации должны быть едины вне зависимости от

² В сравнении с ситуацией прямого государственного контроля за субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности.

³ Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

отрасли, в которой возникает саморегулируемая организация. Законодательство, регулирующее конкретную отрасль, может допускать нормы, учитывающие специфику функционирования СРО в конкретной отрасли, только при условии, что это не разрушает сам фундамент института саморегулирования, т.е., не противоречит общим требованиям к СРО. В противном случае использование термина «саморегулируемая организация» будет не вполне корректным, тем более что механизмы саморегулирования могут использовать любые формы объединения профессионалов.

Потребность в развитии института саморегулирования в ряде отраслей в связи с недостаточной адекватностью современным условиям существующей нормативно-правовой базы проявляется все более явно. В качестве примера можно привести Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств», в рамках которого страховой отрасли государством был предложен механизм использования коллективной ответственности профессионального объединения, не являющегося саморегулируемой организацией, поскольку само бизнес-сообщество не было готово принять на себя многие из функции, присущих данному типу организаций, в частности, осуществление контроля за субъектами рынка и применение к ним дисциплинарных санкций. В настоящее время Российский Союз Автостраховщиков (РСА) представляет собой переходную модель регулирования специфичного сегмента отрасли, при этом запрос на введение полной модели саморегулирования уже практически сформировался. Основная предпосылка к этому состоит в том, что РСА в существующей модели, без законодательно закрепленных полномочий по стандартизации деятельности и контролю находится в состоянии риска полного истощения средств гарантийных фондов и невозможности дальнейшего исполнения поставленных перед ним задач публичного значения.

Мировой опыт государственного регулирования утверждает, что национальное и международное законодательство двигаются по направлению к унификации и гармонизации. Общий анализ российского законодательства о саморегулируемых организациях показывает, что эта отрасль права имеет острую потребность в кодификации и унификации норм, а основной характеристикой действующего законодательства о саморегулировании является его мозаичность и отсутствие

системного подхода, ведущие к разрушению общих принципов построения институтов саморегулирования.

1.1. Анализ практики применения норм Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»

С принятием Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о саморегулируемых организациях, Закон № 315-ФЗ) в Российской Федерации создана правовая и экономическая основа саморегулирования, определены порядок создания и осуществления деятельности саморегулируемых организаций в различных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности.

Согласно Закону о саморегулируемых организациях под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований установленных стандартов и правил.

Законом определены основные квалифицирующие признаки саморегулируемых организаций:

1. Принцип достаточного представительства субъектов предпринимательской (не менее 25) или профессиональной деятельности (не менее 100).
2. Наличие стандартов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности, обязательных для соблюдения членами саморегулируемой организации, и контроль за их исполнением членами саморегулируемой организации.
3. Применение механизмов имущественной ответственности за ущерб, причиненный третьим лицам.

Для осуществления деятельности в качестве саморегулируемой организации некоммерческой организацией должны быть созданы специализированные органы, осуществляющие контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности и обеспечивающие рассмотрение дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, предусмотренных внутренними документами саморегулируемой организации.

Как было отмечено выше, помимо общего закона о саморегулируемых организациях, законодательство Российской Федерации содержит целый ряд нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности. Положения специальных (отраслевых) законов могут определять те или иные особенности СРО в отдельных отраслях, учитывать специфику таких отраслей, однако, существующий опыт нормативного регулирования показывает, что нормы специальных законов зачастую столь специфичны, что входят в прямой конфликт с нормами общего закона.

Отрасли, для которых в отдельных отраслевых законах описаны специфические требования к саморегулируемым организациям, могут быть сгруппированы следующим образом:

1. Сферы, в которых предусмотрено обязательное членство участников профессиональной или предпринимательской деятельности в СРО, в том числе:
 - деятельность арбитражных управляющих;
 - аудиторская деятельность;
 - кредитная кооперация;
 - оценочная деятельность;
 - деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов;
 - инженерные изыскания;
 - архитектурно-строительное проектирование;
 - строительство;
 - деятельность в области энергетического обследования;
 - теплоснабжение.
2. Сферы, в которых специальными законами предусмотрена возможность создания СРО, но членство в таких организациях не является обязательным, в том числе:
 - профессиональная деятельность участников рынка ценных бумаг;
 - деятельность негосударственных пенсионных фондов;
 - кадастровая деятельность;
 - рекламная деятельность;
 - деятельность жилищных накопительных кооперативов;
 - деятельность патентных поверенных;
 - посредническая деятельность по урегулированию споров (медиация).

Кроме того, отдельно следует выделить сферы профессиональной деятельности, в которых действующим законодательством предусмотрено обязательное членство участников в специализированных объединениях, однако такие объединения не имеют статуса саморегулируемых организаций (например, нотариат и адвокатура).

Число сфер, для которых специальными законами вводятся дополнительные требования к саморегулируемым организациям, постоянно увеличивается. Только в 2010 г. были приняты законы, предусматривающие создание СРО в сфере теплоснабжения (Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», предусматривающий обязательное членство участников рынка теплоснабжения в саморегулируемых организациях и наличие выданного такими организациями допуска к осуществлению определенных видов работ) и медиации (Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», предусматривающий добровольное членство).

Всего по состоянию на 17 декабря 2010 г. в России насчитывается⁴ 673 саморегулируемых организации, из них 525 действует в отраслях, в которых введено обязательное членство участников рынка в СРО, в свою очередь, 421 из указанных саморегулируемых организаций обязательной сферы приходятся на строительный комплекс, т.е., объединяют субъектов предпринимательской деятельности в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства. Распределение общего числа зарегистрированных на сегодняшний день в России саморегулируемых организаций по отдельным сферам экономической деятельности представлено в таблице № 1.

Таблица № 1. Количество саморегулируемых организаций в России (по сферам деятельности)

Основной закон	Сфера деятельности	Требования к членству	Количество СРО	Орган, ведущий реестр
Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»	Любая	Добровольное (если иное не оговорено законом)	138	Росреестр

⁴ По данным, размещенным в открытом доступе в сети Интернет на сайтах уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Основной закон	Сфера деятельности	Требования к членству	Количество СРО	Орган, ведущий реестр
Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»	Оценочная деятельность	Обязательное	10	Росреестр
Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»	Деятельность арбитражных управляющих	Обязательное	43	Росреестр
Градостроительный кодекс Российской Федерации	Инженерные изыскания	Обязательное	28	Ростехнадзор
Градостроительный кодекс Российской Федерации	Подготовка проектной документации	Обязательное	162	Ростехнадзор
Градостроительный кодекс Российской Федерации	Строительство	Обязательное	231	Ростехнадзор
Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»	Аудиторская деятельность	Обязательное	6	Минфин
Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»	Кредитные кооперативы	Обязательное	Нет (отсутствует порядок ведения реестра)	Минфин
Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»	Деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов	Обязательное	2	Минсельхоз
Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Проведение энергетического обследования	Обязательное	43	Минэнерго
Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»	Теплоснабжение	Обязательное	нет	Не определен

Основной закон	Сфера деятельности	Требования к членству	Количество СРО	Орган, ведущий реестр
Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»	Профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг	Добровольное	5	ФСФР
Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»	Деятельность негосударственных пенсионных фондов	Добровольное	1	
Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»	Кадастровая деятельность	Добровольное	4 (входят в общий реестр СРО)	Росреестр
Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»	Деятельность рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей	Добровольное	Официально имеющих статус СРО нет	Специального реестра не предусмотрено
Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах»	Деятельность жилищных накопительных кооперативов	Добровольное	нет	Специального реестра не предусмотрено
Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (вступает в силу с 1 января 2011 г.)	Медиация	Добровольное	нет	Не определен
Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных»	Деятельность патентных поверенных	Добровольное	нет	Роспатент

Таким образом, к настоящему моменту применение механизмов саморегулирования в той или иной форме является достаточно распространенным

подходом к регулированию отдельных рынков в Российской Федерации. Саморегулируемые организации действуют в целом ряде отраслей экономики и представляют собой значимый институт, позволяющий в определенной мере сократить присутствие государства в экономике, и, как будет показано ниже, во многих случаях очистить рынки от недостаточно квалифицированных и недобросовестных участников.

1.1.1. Саморегулируемые организации в добровольной сфере

Саморегулирование в добровольной сфере осуществляется непосредственно на основании Федерального Закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», а также ряда иных законов. В частности, на протяжении длительного периода времени и в целом достаточно эффективно функционируют саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг⁵, членство в которых является добровольным⁶.

В соответствии с Законом о саморегулируемых организациях в настоящее время (по состоянию на 17 декабря 2010 г.) в Российской Федерации зарегистрированы (внесены в реестр саморегулируемых организаций) 138 СРО, тогда как на конец 2009 г. численность СРО в указанном реестре составляла лишь 27 саморегулируемых организаций.

Саморегулируемые организации, внесенные в общий реестр в соответствии с Законом № 315-ФЗ, распределены по отраслям следующим образом (см. рисунок 1).

⁵ В соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

⁶ Подробнее см. раздел 3.1. настоящего доклада.

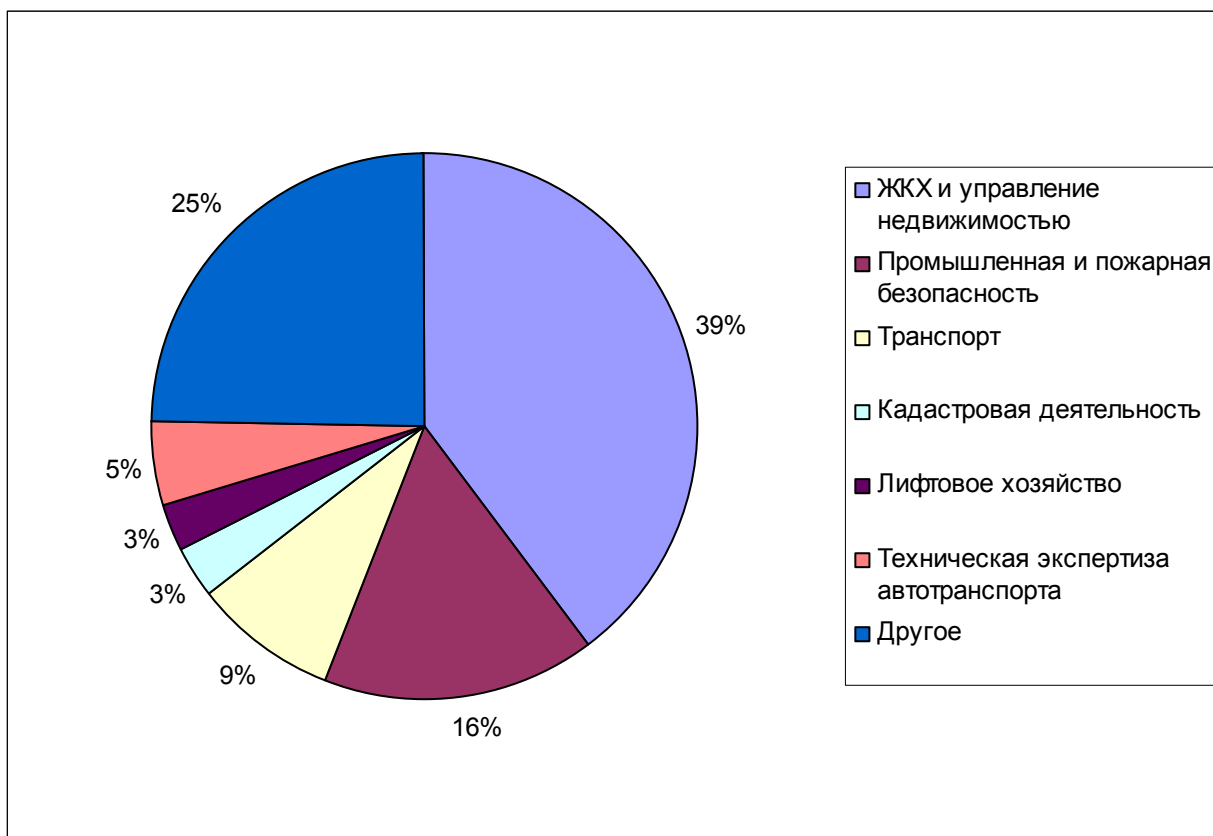


Рисунок 1. Распределение саморегулируемых организаций, внесенных в реестр добровольных СРО, по сферам деятельности.

Как видно из представленного рисунка, в развитии добровольного саморегулирования заметен существенный отраслевой перекос. Почти половина внесенных в реестр СРО действуют в сфере управления недвижимостью и ЖКХ. Кроме того, значительная часть саморегулируемых организаций объединяет экспертов и экспертные организации в области промышленной и пожарной безопасности, технической экспертизы (в том числе автотранспорта). При этом в реестре практически полностью отсутствуют организации, действующие на потребительском рынке (1 СРО), в сфере сельскохозяйственного и пищевого производства (также 1 СРО), незначительно представлены союзы товаропроизводителей.

Подавляющее представительство саморегулируемых организаций в области управления недвижимостью и ЖКХ, а также промышленной и пожарной безопасности в реестре добровольных СРО обусловлено наличием вполне определенных ожиданий участников рынка, связанных с введением в этих сферах обязательного членства в СРО. Ожидание законодательного закрепления требования об обязательном членстве участников определенных рынков в СРО на сегодняшний день остается основным стимулом для создания таких «добровольных» саморегулируемых организаций. Другим значимым мотивом для добровольного создания саморегулируемой организации может

являться обеспечение доступа членов СРО к определенного рода «клубным» благам⁷. Следует признать, что указанный мотив в целом является более позитивным с точки зрения самоорганизации бизнеса, однако, следует также отметить, что проблема ограничения доступа третьих лиц к тем или иным специфическим ресурсам может быть решена в рамках любого вида профессиональных и предпринимательских объединений, т.е., не может и не должна являться единственным стимулом для создания именно саморегулируемой организации.

Роль же рыночных, экономических и профессиональных стимулов к развитию саморегулирования в отдельных отраслях экономики на сегодняшний день сравнительно невысока. Указанное обстоятельство во многом связано с тем, что в российской экономике крайне слабо развиты различного рода репутационные и сигнальные механизмы, присутствует высокая инерционность общественного сознания, и отсутствует необходимый уровень доверия потребителей к субъектам предпринимательства. С другой стороны, и сами предпринимательские структуры далеко не всегда готовы и даже заинтересованы в развитии культуры корпоративного управления, повышении эффективности собственной деятельности и обеспечении высокого качества ее результатов. Значительно чаще стратегические интересы предпринимателя ограничиваются выбором оптимальной подстройки к текущим условиям с ориентиром на извлечение максимально возможной прибыли уже в краткосрочной перспективе. В свою очередь, задачи совершенствования деятельности в целом, нацеленные на создание и реализацию конкурентных преимуществ в перспективе долгосрочной, как правило, отходят на второй план.

Одним из инструментов совершенствования управленческих решений и повышения качества результатов профессиональной и предпринимательской деятельности является развитие стандартизации, позволяющей организовать предпринимательскую и профессиональную деятельность на основании лучших практик, закрепленных в стандартах (международных, национальных, корпоративных и т.п.). Сама возможность выбора стандартов, наиболее подходящих конкретной отрасли, группе компаний или профессиональному сообществу для достижения конкретных целей, позволяет повысить конкурентоспособность и стимулирует спрос на инновации. Вместе с тем, данный процесс требует вполне очевидных усилий и вложений и не может

⁷ Например, возможности доступа членов саморегулируемой организации к уникальным информационным ресурсам.

рассматриваться в качестве инструмента, обеспечивающего сиюминутный материальный выигрыш.

Другим важнейшим элементом саморегулирования, обеспечивающим целый ряд преимуществ для членов саморегулируемых организаций в развитых экономических системах, являются репутационные⁸ и сигнальные механизмы. Фактически любой товарный знак можно рассматривать как определенный сигнал качества, передаваемый от продавца потребителю и информирующий последнего о том, что товар или услуга качественны. Коллективные товарные знаки, используемые саморегулируемыми организациями и их членами, являются одним из важнейших сигналов такого рода.

Указанные сигналы с течением времени и по мере накопления опыта их применения могут трансформироваться в обязательные условия, необходимые для осуществления деятельности в определенной сфере. Так, в Германии, Франции, США, Италии и ряде других стран «архитектором» может называться только член Архитектурной палаты – организации, фактически обеспечивающей саморегулирование в данной сфере. Лица, не являющиеся членами указанной Палаты, но занимающиеся аналогичной деятельностью, называются «дизайнерами».

Вместе с тем, по мнению большинства опрошенных Минэкономразвития России представителей саморегулируемых организаций с добровольным членством, на сегодняшний день потенциальный положительный эффект от использования СРО особой маркировки или товарных знаков крайне незначителен – само по себе членство компании в СРО в России сигналом для потребителей не является. При прочих равных, большинство российских потребителей отдадут предпочтение товару, соответствующему определенному ГОСТу, являющемуся на сегодняшний день вполне устоявшимся «брендом», нежели товару, маркированному неким «СТО СРО». Это является прямым следствием уже отмеченной выше проблемы недостаточного развития репутационных механизмов и отсутствием доверия потребителей к субъектам предпринимательства.

Таким образом, стимулы к созданию и возвращению саморегулируемых организаций в России на сегодняшний день существенно ограничиваются сложившейся деловой практикой и отсутствием необходимого для успешной реализации модели

⁸ В развитых государствах стала обычной практика принятия компаниями дополнительных обязательств в одностороннем порядке, что подразумевает ограничение возможностей поведения компании по отношению к потребителям. Основным мотивирующим фактором для соблюдения установленных требований в данном случае является именно деловая репутация компании и повышение доверия со стороны клиентов компании.

саморегулирования уровня доверия потребителей к представителям предпринимательских сообществ и их объединений. С другой стороны, без активного участия бизнес-сообщества и необходимой поддержки государства в развитии института саморегулирования, с присущими ему элементами стандартизации, контроля, урегулирования споров и ответственности, невозможно ожидать существенных изменений как в уровне акцептации СРО потребителями, так и в уровне востребованности и влиятельности самих СРО.

В то же время в России существует значительное число бизнес-объединений⁹, на достаточно высоком уровне способных выполнять основные функции СРО, однако не желающих приобретать формальный статус саморегулируемых организаций. Это касается, в том числе, влиятельных и представительных объединений сельхозпроизводителей, риэлтеров, страховщиков, рестораторов и отельеров и др. При этом в рамках многих из указанных организаций разрабатываются стандарты¹⁰ ведения бизнеса, обязательные для членов организации, работают механизмы мониторинга деятельности членов, механизмы рассмотрения жалоб на членов объединений и внесудебного урегулирования споров, т.е., по сути, указанные организации обладают важнейшими атрибутивными признаками саморегулируемых организаций – разработанными и исполняемыми стандартами и отлаженной процедурой контроля за их соблюдением.

Главные причины нежелания (или невозможности) получить формальный статус саморегулируемой организации заключаются в следующем:

- действующие бизнес-ассоциации не видят преимуществ, которые дает им получение юридического статуса СРО (за исключением случаев ожидаемого перехода к обязательному членству). Чем мощнее и влиятельнее организация, тем меньше у нее стимулов приобретения статуса саморегулируемой;

⁹ Данные опросов российских предприятий показывают, что в целом масштабы участия бизнеса в различных объединениях достаточно высоки. Так, по данным опроса ГУ-ВШЭ за 2009 г. (опрошено 957 фирм обрабатывающей промышленности в 49 регионах страны), 38.5% респондентов являлись членами различных бизнес-объединений. При этом половина из тех, кто входил в бизнес-объединения, придерживались мнения, что такое участие приносит пользу. Чаще в деятельности бизнес-ассоциаций участвуют активные, развивающиеся компании, осуществляющие масштабные инвестиции и склонные к инновациям. Таким образом, возникает вопрос не столько о стимулах к объединению бизнеса в целом, сколько к объединению именно в форме саморегулируемой организации.

¹⁰ Сама логика существующей системы стандартизации вполне позволяет заинтересованным фирмам участвовать в этом процессе и вне СРО. Как показывают более ранние опросы ГУ-ВШЭ (2005 г.), для значительного числа (около 20%) респондентов – участников бизнес-объединений достаточно важным фактором при принятии решения о вступлении в ту или иную ассоциацию является возможность участия в разработке правил ведения бизнеса и отраслевых стандартов.

- подавляющее большинство добровольных объединений (как и большая часть обязательных) не видят смысла в формировании компенсационных фондов;
- в отдельных отраслях с высокой рыночной концентрацией затруднительно обеспечить в саморегулируемой организации требуемое по закону минимально необходимое число участников.

Отсутствие в таких предпринимательских объединениях механизма дополнительной имущественной ответственности в виде требований по страхованию профессиональной ответственности или созданию компенсационного фонда, формально отличающее их от саморегулируемых организаций, достаточно эффективно компенсируется наличием наработанных механизмов работы с жалобами потребителей и внесудебного разрешения споров. Отсутствие же юридического статуса саморегулируемой организации в целом не препятствует эффективному представительству интересов собственных членов во взаимоотношениях бизнес-объединений и органов государственной власти.

Следует отметить, что для целей обеспечения эффективного функционирования рынков, развития экономики и предпринимательской инициативы, защиты интересов потребителей фактическое выполнение функций по саморегулированию, в том числе применение «корпоративных» стандартов ведения бизнеса на практике и развитие механизмов внесудебного урегулирования споров, представляется значительно более важным, чем наличие формально-юридического статуса саморегулируемой организации. Предпринимательские объединения, фактически осуществляющие функции саморегулируемых организаций, но не имеющие юридического статуса СРО, также должны поддерживаться государством и выступать активным партнером при формировании государственной политики в соответствующих сферах.

1.2. Основные проблемы реализации Федерального закона «О саморегулируемых организациях» и его синхронизации с отраслевым законодательством

Следует отметить, что посредством оказания влияния на профессиональное сообщество, а также посредством лоббирования узковедомственных интересов при подготовке поправок к систематизирующему нормативному акту – Закону о саморегулируемых организациях – неоднократно осуществлялись попытки

переориентировать общую модель саморегулирования в России в интересах одной из отраслей.

Отсутствие элементарного понимания целей разработки Закона о саморегулируемых организациях привело к тому, что хоть указанный закон и принимался в первую очередь для установления общих принципов образования СРО, полтора года назад в интересах строительной отрасли были приняты поправки, существенно поменявшие концепцию института саморегулирования в целом. Основная суть изменений, предложенных Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», сводится к тому, что отдельными законами могут быть введены любые иные требования к саморегулируемым организациям.

Таким образом, в настоящее время в действующей модели системообразующего закона допускается установление в рамках иных федеральных законов следующих «особенностей»:

- приобретения, прекращения статуса саморегулируемых организаций;
- правового положения саморегулируемых организаций;
- деятельности саморегулируемых организаций;
- порядка приема в члены саморегулируемой организации и прекращения членства в саморегулируемой организации;
- порядка осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов и применения саморегулируемыми организациями мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов;
- порядка осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением саморегулируемыми организациями, объединяющими субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности определенных видов, требований законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность указанных субъектов, и законодательства Российской Федерации о саморегулируемых организациях.

Тем самым, в качестве «особенностей» предусмотрены практически все сферы функционирования саморегулируемой организации, а упоминаемый в качестве одной из

особенностей термин «деятельность саморегулируемых организаций» делает этот перечень фактически открытым. Следует также отметить, что Закон № 315-ФЗ не содержит предписаний устанавливать указанные особенности только в части ему не противоречащей, т.е., в соответствии с иными законами саморегулируемой организацией можно назвать структуру, не имеющую вообще ничего общего с саморегулируемой организацией, описанной в базовом законе.

Несмотря на сходство наименования, саморегулируемые организации, созданные по общему закону и саморегулируемые организации созданные по Градостроительному кодексу Российской Федерации имеют ряд принципиальных отличий. Указанное сходство наименований при наличии принципиальных отличий создало ситуации, когда негативное впечатление от системных проблем саморегулирования в области строительства автоматически переносится на всю сферу саморегулирования в целом¹¹. В то же время, необходимо понимать, что проблемы правоприменительной практики при построении системы саморегулирования в строительной отрасли являются следствием именно тех концептуальных ошибок регулирования отрасли в целом, которые были заложены при принятии действующей редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации, что ниже будет рассмотрено более подробно¹².

Проявления узковедомственного интереса при проектировании норм о саморегулировании могут принимать самые курьезные формы. Например, в Федеральном законе от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» была предусмотрена возможность создания саморегулируемых организаций жилищных накопительных кооперативов. Статьей о вступлении в силу указанного закона устанавливалось, что нормы, регулирующие деятельность саморегулируемых организаций жилищных накопительных кооперативов, вступают в силу со дня вступления в силу федерального закона, регулирующего деятельность саморегулируемых организаций.

Таким образом, фактическое появление саморегулируемых организаций в этой области откладывалось до момента принятия общего закона о саморегулируемых организациях. Однако принятый 1 декабря 2007 г. федеральный закон «О

¹¹ Указанное обстоятельство также является, наряду с описанными выше отсутствием репутационных и сигнальных механизмов, высокой инерционностью общественного сознания, и отсутствием необходимого уровня доверия потребителей к субъектам предпринимательской деятельности, одним из ключевых сдерживающих факторов развития саморегулирования в целом.

¹² См. далее настоящий раздел, а также раздел 2.6. настоящего доклада.

саморегулируемых организациях» содержал норму о том, что действие этого закона не распространяется на саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй.

С правовой точки зрения саморегулируемая организация – это юридическое лицо (некоммерческая организация), объединяющее юридических или физических лиц, обладающее специальным статусом. Такой статус появляется у организации с момента внесения записи о ней в специальный реестр. Приобретение некоммерческой организацией статуса СРО означает, что такая организация обладает в отношении своих членов специальным составом полномочий, причем не в силу делегирования ей таких прав членами (как это происходит у любых иных объединений), а в силу прямого указания закона.

До настоящего времени на разных уровнях возникает дискуссия о том, чтобы предложить модель саморегулируемой организации не в виде органа, получившего специальный статус, а саморегулируемой организации как отдельной организационно-правовой формы юридического лица.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что правовые последствия утраты статуса понятны и, по меньшей мере, не приводят к ликвидации юридического лица – объединение профессионалов (некоммерческая организация) продолжает существовать и в дальнейшем может опять претендовать на получение такого статуса. СРО как специальную организационно-правовую форму фактически необходимо будет ликвидировать, если она не будет соответствовать требованиям законодательства. Кроме того, несколько абсурдной представляется ситуация, в которой законодательство будет предъявлять различные требования к участникам юридического лица (некоммерческой организации), размеру их обязательного денежного вноса в юридическое лицо, а также к количеству участников в зависимости от того, какой вид деятельности осуществляют члены некоммерческой организации.

Следует учитывать, что, поскольку саморегулируемая организация создается именно для осуществления регулирующих функций, т.е., формализации правил ведения

определенного бизнеса и установления системы ответственности за их неисполнение, то при создании таких организаций, по крайней мере, в обязательной сфере, должен использоваться отраслевой принцип, определяемый формулой «один вид деятельности (одна отрасль) – один вид СРО».

Фактически «цеховой» принцип саморегулирования является исторической объективной необходимостью и, в числе прочего, позволяет избежать возникновения конфликта интересов внутри СРО. Нарушение указанного принципа приводит к тому, что процесс стандартизации деятельности членов саморегулируемой организации не может быть не только эффективно осуществлен, но и даже запущен, что подтверждается результатами опроса и интервью с представителями саморегулируемых организаций строительного комплекса. Образованию, состоящему из субъектов, представляющих различные профессии и виды деятельности, будет крайне затруднительно установить какие-либо нормы осуществления деятельности для одного из этих видов деятельности и впоследствии обеспечить эффективный контроль за их исполнением субъектами предпринимательской и профессиональной деятельности.

Негативным примером реализации подобной «комплексной» модели саморегулирования, отличающейся от описанной в базовом законе, является строительная отрасль, возникшие риски в которой не позволяют реализовать предложенный подход. Например, до настоящего момента отсутствует ответ на вопрос, каким образом саморегулируемые организации с непропорциональным представительством лиц, осуществляющих различные виды деятельности, будут и вообще могут разрабатывать и принимать стандарты. Нет никакого ответа на вопрос, каким образом будет обеспечиваться представительство в специальных органах, например в дисциплинарном комитете или контрольной комиссии. При этом, с другой стороны, создание саморегулируемых организаций с применением отраслевого принципа никак бы не ограничивало любые формы межотраслевого взаимодействия, например участие представителей иных профессий в работе органов СРО определенного вида деятельности.

Как было отмечено выше, в соответствии с общими принципами построения саморегулируемой организации, статус саморегулируемой может быть приобретен только той некоммерческой организацией, которая соответствует следующим признакам:

- в состав некоммерческой организации входит достаточное количество членов;
- в некоммерческой организации сформированы специальные органы, которые могут реализовывать основные функции саморегулируемой организации (разработку стандартов, контроль за их исполнением и применение санкций за их неисполнение);
- члены некоммерческой организации застрахованы и в ней сформирован компенсационный фонд;
- некоммерческой организацией разработаны и приняты стандарты деятельности членов.

В базовом законе процедура принятия решения о предоставлении статуса саморегулируемой организации основывается на том, что уполномоченный государственный орган, в первую очередь, проверяет исполнение некоммерческой организацией легко верифицируемых требований к наличию достаточной представительности (количеству членов), к наличию специализированных функциональных органов, собственно и позволяющих выполнять функцию со-регулятора и поэтому отличающих саморегулируемую организацию от любой некоммерческой организации, и наличию механизмов обеспечения ответственности.

Если принять во внимание, что предметом регулирования в первую очередь является управление рисками (пакетами рисков) каждой сферы деятельности, то особую значимость приобретает такой обязательный признак СРО, как использование механизмов материальной (имущественной) ответственности. Указанный принцип базируется, в том числе, на предпосылке, что любые формы регулирования, обеспеченные материальной ответственностью, являются более эффективными, в сравнении с регулированием, обеспечиваемым лишь добросовестностью чиновника, не несущего материальной ответственности за принимаемые решения.

Однако в данном случае возникает одна из основных проблем регулирования любого из видов деятельности, осуществление которых связано с риском нанесения вреда жизни, здоровью и имуществу неограниченного круга лиц, состоящая в том, что все эти виды деятельности осуществляются лицами с общей гражданско-правовой ответственностью, обеспечиваемой только в рамках уставного капитала юридического лица (являющегося зачастую фиктивной величиной) и личного имущества

предпринимателя (которого может и не существовать). Указанное положение вещей усугубляется еще и тем обстоятельством, что до настоящего времени механизмы профессиональной добросовестности и деловой репутации в России по-настоящему так и не заработали.

В этой связи особое значение имеет то, что по общей концепции саморегулирования страхуются не предпринимательские риски и не общая гражданская ответственность, а именно профессиональная ответственность. Общим основанием как для страховой выплаты, так и для выплаты из компенсационного фонда СРО должен являться факт наступления ответственности, связанной с причинением вреда ввиду несоблюдения членом саморегулируемой организации стандартов деятельности.

Необходимо отметить, что введение любого из указанных элементов материальной ответственности в качестве единственного представляется неверным, в первую очередь, ввиду того, что требования к страхованию ответственности и формированию компенсационного фонда являются не дублирующими, а дополняющими друг друга и, по сути, выполняют различные функции. Так, например, неправильно возлагать на институт страхования регулятивные функции, страховщик прежде всего является предпринимателем, который заинтересован в получении прибыли, а не в совершенствовании стандартов и повышении эффективности управления в других отраслях экономики. В совершенствовании стандартов своей деятельности, т.е., улучшении качества продукта или услуг, а также в создании эффективных механизмов контроля за соблюдением требований таких стандартов может быть заинтересована только сама отрасль. В базовой модели саморегулирования, указанная логика увязана с тем, что обращение за выплатами из средств компенсационного фонда может привести к тому, что его размер станет меньше минимально допустимого в соответствии с законом (учитывая возможный размер ущерба, требования к размеру компенсационного фонда СРО может быть нарушено в результате выплаты по одному случаю ущерба). С учетом того, что размер компенсационного фонда является одним из квалифицирующих признаков саморегулируемой организации, указанная ситуация является основанием для обращения уполномоченным органом в суд с требованием о лишении статуса СРО, что, в свою очередь, может нести за собой, в случаях обязательного членства, риск утраты правоспособности у всех членов СРО. Т.е., тем самым вводится система «круговой

ответственности», где каждый «страхует» каждого, но не от факта причинения ущерба как такового, а от риска утраты возможности вести предпринимательскую деятельность.

Поскольку, в случае осуществления выплат из средств компенсационного фонда, для соблюдения требований законодательства о минимальном размере компенсационного фонда каждый член саморегулируемой организации должен будет дополнительно «сброситься» для его пополнения, автоматически будет отстроен механизм «самоочищения» СРО от недобросовестных участников. При этом необходимо учитывать, что порог выплат из компенсационного фонда должен быть лимитирован, поскольку их первоочередной целью является не полное возмещение убытков потерпевшему, а создание ситуации, в которой СРО будет вынуждена озаботиться эффективностью своей работы. С другой стороны, размер выплаты из компенсационного фонда должен быть интересен потерпевшему, с тем, чтобы стимулировать само обращение за выплатами непосредственно к СРО.

Модель, выстроенная в указанной логике и совмещающая страхование и выплаты из компенсационного фонда СРО, представляется наиболее эффективной, поскольку она одновременно создает возможности как для возмещения убытков в случае причинения вреда и нанесения ущерба, так и для развития стандартов и механизмов саморегулирования. Вместе с тем, необходимо понимать, что развитие указанной модели должно дополняться совершенствованием механизмов работы с жалобами и разрешения споров, поскольку с общественной точки зрения важен не только сам факт получения компенсации, но и скорость и простота ее получения. Применяемые в настоящее время схемы выплат из компенсационного фонда никоим образом не ускоряют процесс и, с точки зрения потребителя, саморегулирование не является более интересной опцией по сравнению с механизмами государственного регулирования.

Помимо озвученных выше концептуальных недостатков, связанных, в первую очередь, с синхронизацией общего закона и специальных отраслевых законов, анализ практики применения Закона № 315-ФЗ позволил выявить следующие существенные проблемы его реализации, являющиеся общими для всех сфер деятельности, в которых в настоящее время применяются механизмы саморегулирования профессиональной или предпринимательской деятельности.

1. Отсутствие четких процедур рассмотрения жалоб и компенсаций третьим лицам, пострадавшим от деятельности членов СРО.

В мировой практике одной из важнейших функций СРО является рассмотрение жалоб на деятельность членов СРО и внесудебное разрешение споров между клиентами и членами СРО. Это общественно значимая функция, позволяющая реализовать важнейшую социальную цель регулирования – упростить процедуру компенсации вреда лицам, пострадавшим от недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов.

Практика же функционирования российских СРО, в том числе с обязательным членством, не приводит к упрощению процедур получения компенсации, во многом ввиду того, что СРО сами по себе не наделены правами принимать решение о принуждении члена к выплате компенсации третьим лицам. Компенсация ущерба выплачивается в случае наступления страхового случая, подтвержденного страховой компанией, либо по решению суда. Саморегулируемые организации обладают правом лишь штрафовать своих членов, но не принуждать их к компенсации убытков пострадавшим.

В то же время, требование досудебной компенсации пострадавшим может являться более эффективной мерой дисциплинарного воздействия, чем штраф.

Необходимо отметить, что механизмы третейского разрешения споров и внесудебной компенсации пострадавшим значительно чаще применяются в СРО, членство в которых не является обязательным (например, на рынке ценных бумаг), или в организациях, формально саморегулируемыми не являющихся (например, в Российской гильдии риэлторов). В отраслевом же законодательстве меры внесудебного разрешения споров вообще не упоминаются (см. закон «Об оценочной деятельности», «О несостоятельности (банкротстве)»).

Тем самым, представляется целесообразным дополнить Закон о саморегулируемых организациях, а также отраслевое законодательство:

- требованиями к СРО о рассмотрении жалоб на членов СРО, в том числе, обязательному принятию стандарта работы с жалобами клиентов;
- положениями о возможности принятия Органом по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия решения о компенсации членом СРО

убытков третьей стороне, наступивших в результате нарушений требований законодательства, стандартов и правил СРО.

2. Неэффективность использования средств компенсационных фондов.

В Законе о саморегулируемых организациях, как и в большинстве отраслевых законов, в качестве меры обеспечения дополнительной имущественной ответственности предусмотрено создание компенсационных фондов. Такие фонды в общем случае должны использоваться для выплаты компенсаций, если для возмещения ущерба недостаточно собственных средств члена СРО и страхового покрытия по договору страхования профессиональной ответственности.

На практике же не до конца урегулирован порядок применения средств таких фондов – как было отмечено выше, случаи выплат из компенсационного фонда являются единичными и происходят только по решению суда и де-факто компенсационный фонд представляет собой омертвленные затраты членов СРО.

Следует также отметить, что особую значимость проблема формирования компенсационного фонда приобретает в тех отраслях, где участники рынка неоднородны, в частности, в строительстве. Для многих предприятий малого и среднего бизнеса в условиях единого подхода к установлению размера взносов в компенсационный фонд издержки по взносам в компенсационный фонд оказываются запретительно и зачастую необоснованно высокими.

С другой стороны, требование к созданию компенсационных фондов является одним из препятствий на пути развития добровольного саморегулирования. В мировой практике использование компенсационных фондов фактически не встречается, саморегулируемыми организациями применяются схемы либо индивидуального, либо коллективного страхования профессиональной ответственности.

В случае сохранения указанных тенденций, в перспективе, в рамках дальнейшего развития отраслевого саморегулирования, представляется целесообразным, прежде всего, в добровольной сфере, рассмотреть возможность отказа от применения механизма компенсационного фонда и перемещения основного акцента на страхование профессиональной ответственности (с максимальной конкретизацией этого понятия в отраслевом и гражданском законодательстве). В то же время, в ряде случаев возможной представляется реализация подхода, при котором средства компенсационного фонда (в тех отраслях, где такие фонды сформированы), могут быть использованы для целей

коллективного страхования ответственности членов СРО. Такая мера позволит снижать сумму взносов в компенсационный фонд и/или увеличивать сумму, которая может быть выплачена для компенсации ущерба. Для указанных целей, в свою очередь, необходимо продолжение работ по организации и проведению мониторинга деятельности саморегулируемых организаций.

3. Недостаточные требования к раскрытию информации об СРО и ее членах

Несмотря на то, что в Законе № 315-ФЗ достаточно детально изложены требования к раскрытию информации, представляется целесообразным дополнить Закон о саморегулируемых организациях следующие положения:

- требование к размещению информации о деятельности СРО в сети Интернет;
- требования к раскрытию информации о порядке рассмотрения жалоб на деятельность членов СРО, о результатах рассмотрения жалоб на деятельность членов СРО, о деятельности третейского суда СРО или указания на то, в каком третейском суде рассматриваются споры с участием члена СРО;
- конкретизировать пункт «Об условиях, о способах и порядке обеспечения ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами» - о порядке предъявления требований о компенсации ущерба, порядке принятия решения о компенсации ущерба, порядке выплаты из компенсационного фонда;
- положение о возможности принятия Органом по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия решения о компенсации членом СРО убытков третьей стороне, наступивших в результате нарушений требования законодательства, стандартов и правил СРО;
- требования к членам СРО по раскрытию информации: указание на сайте члена СРО, в договорах с клиентами данных о том, членом какой СРО является организация/физическое лицо (если является), в какой страховой компании застрахована ответственность члена СРО.

Кроме того, анализ положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях показал, что с вступлением в силу Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 13 июля 2007 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценочной деятельности» и Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» появился пробел в законодательстве Российской Федерации – отсутствие установленной на законодательном уровне административной ответственности новых участников правоотношений, указанных в этих законах, в том числе, лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, и лиц, входящих в состав органов управления саморегулируемых организаций. Таким образом, в настоящее время государство, передавая саморегулируемым организациям отдельные государственные полномочия и осуществляя государственный контроль (надзор) за исполнением ими предписанных законодательством требований, не может применять к должностным лицам саморегулируемых организаций и отдельным участникам рынка необходимые санкции в случае нарушения ими требований действующего законодательства.

Вместе с тем, механизмы саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности на современном этапе развития экономических отношений в России становятся все более востребованными. Саморегулируемые организации создаются в различных отраслях экономики как по прямому предписанию закона (обязательная сфера), так и по коллективной инициативе участников тех или иных рынков (добровольная сфера) – следует отметить, что численность зарегистрированных в соответствии с Законом № 315-ФЗ добровольных саморегулируемых организаций только за период с 1 января по 29 октября 2010 г. увеличилась более чем в 4 раза.

В то же время, целый ряд характерных для современного развития системы саморегулирования в целом тенденций не позволяют однозначно говорить о решении всех поставленных в рамках развития института саморегулирования задач и высокой эффективности применения указанных механизмов. Указанное обстоятельство связано как с недостаточной урегулированностью отдельных аспектов деятельности саморегулируемых организаций в рамках «базового» закона, так и наличием

существенных отклонений от предложенной в рамках Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» модели в ряде специальных отраслевых законов.

Вопросам оценки эффективности применения механизмов саморегулирования в отдельных отраслях, выявления факторов, препятствующих полноценному развитию отраслевых институтов СРО, и выработки решений, направленных на совершенствование системы саморегулирования как в целом, так и непосредственно в отраслевом разрезе, посвящен следующий раздел настоящего доклада.

2. Анализ функционирования саморегулируемых организаций обязательной сферы в отраслевом разрезе

2.1. Саморегулируемые организации арбитражных управляющих

2.1.1. Описание отрасли и нормативно-правовая база саморегулирования

Саморегулирование деятельности арбитражных управляющих в России существует с декабря 2002 г., с момента вступления в силу третьего Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Именно тогда впервые в современной России государственное лицензирование и государственный контроль профессиональной деятельности были заменены механизмом саморегулирования.

Саморегулирование деятельности арбитражных управляющих в настоящее время осуществляется в соответствии с нормами Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о несостоятельности), Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и требованиями иных нормативных правовых актов. До принятия действующего Закона о несостоятельности деятельность в качестве управляющих по законам о несостоятельности 1992 и 1998 гг. подлежала лицензированию, которое осуществлялось уполномоченным органом власти (Минимущество, ФУДН, затем ФСФО).

За восемь лет существования институт саморегулирования в сфере деятельности арбитражных управляющих постоянно совершенствовался, нормы законодательства дополнялись и детализировались, что в целом свидетельствует о положительной динамике его развития. Так, появились новые способы обеспечения имущественной и иной ответственности арбитражных управляющих, способы контроля деятельности как арбитражных управляющих, так и саморегулируемых организаций, введены дополнительные требования к повышению уровня профессиональной подготовки арбитражных управляющих. Указанный процесс продолжается и сегодня.

Характерными чертами современного саморегулирования деятельности арбитражных управляющих является существование достаточно большого количества саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (всего 43 организации), с количеством арбитражных управляющих, незначительно превышающим 100 членов. При этом деятельность многих саморегулируемых организаций имеет межрегиональный характер, созданы соответствующие региональные отделения и представительства. К

примеру, у некоммерческого партнерства «Региональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих» имеется 26 представительств в субъектах Российской Федерации, у некоммерческого партнерства «Союз менеджеров и антикризисных управляющих» действуют 45 представителей в регионах России, у некоммерческого партнерства «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих «Альянс» число региональных отделений составляет более 40.

Следует отметить, что при наличии объективных различий между существующими СРО арбитражных управляющих сложившийся порядок выбора уполномоченным органом (ФНС России) саморегулируемых организаций для назначения арбитражных управляющих в делах о банкротстве направлен на равномерное распределение процедур банкротства между саморегулируемыми организациями без учета конкурентных преимуществ, величины саморегулируемой организации и других характеристик.

В целях повышения прозрачности деятельности саморегулируемых организаций в 2008 г. введена обязанность саморегулируемых организаций по раскрытию на сайте в сети Интернет информации, касающейся состава членов, механизмов обеспечения ответственности, организационной структуры, стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих.

Со дня введения саморегулирования деятельности арбитражных управляющих и до настоящего времени деятельность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих регулируется Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». Отдельные вопросы деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, не урегулированные Законом о несостоятельности, регламентируются Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Согласно действующей редакции Закона о несостоятельности, арбитражный управляющий должен являться членом саморегулируемой организации, что в целом соответствует существующему международному опыту. Несмотря на то, что за рубежом не всегда предусматривается членство в организациях непосредственно специалистов в сфере банкротства, как правило, устанавливается требование о членстве в специализированных общественных организациях лиц, имеющих право осуществлять управление в ходе дела о банкротстве (адвокаты, бухгалтеры, аудиторы).

Таким образом, в настоящее время создание стимулов к добросовестному проведению процедур банкротства реализуется не только благодаря непосредственным требованиям к профессии (высшее образование, обучение по специальной программе, стажировка, опыт руководящей работы, отсутствие дисквалификации и судимости), но и посредством механизмов материальной ответственности (страхование ответственности, дополнительная страховка в зависимости от размера активов должника, компенсационный фонд), а также за счет вознаграждения, зависящего от результатов деятельности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2003 г. № 366 «Об утверждении Правил проведения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих проверки деятельности своих членов» утверждены правила проведения СРО арбитражных управляющих проверок в отношении своих членов. Кроме того, утверждены нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения проверок деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, порядок размещения и расходования средств компенсационного фонда саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, порядок ведения саморегулируемой организацией арбитражных управляющих реестра арбитражных управляющих, порядок оформления допуска к государственной тайне руководителей саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и арбитражных управляющих.

В 2008 г. в Закон о банкротстве внесены изменения, существенным образом затронувшие правовое положение саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. В частности:

- установлены обязательные требования к органам управления и специализированным органам саморегулируемых организаций;
- скорректированы условия членства в СРО арбитражных управляющих;
- детально сформулированы требования к формированию и расходованию средств компенсационного фонда;
- установлены требования по раскрытию информации о деятельности СРО арбитражных управляющих.

Поправки 2008 г. ввели в законодательство о банкротстве понятие «федеральные стандарты деятельности арбитражных управляющих» - правила профессиональной деятельности арбитражных управляющих, утвержденные регулирующим органом.

Также предусмотрено создание Национального объединения СРО арбитражных управляющих, на которое возлагаются полномочия по разработке федеральных стандартов, представлению интересов СРО арбитражных управляющих, в том числе при взаимодействии с государственными органами.

Следует также отметить, что с 1 января 2011 г. будет введен статус арбитражного управляющего как субъекта профессиональной деятельности, занимающегося частной практикой. Соответственно, с указанного момента перестанет являться обязательной регистрация арбитражного управляющего в качестве индивидуального предпринимателя.

Согласно внесенным изменениям доработки требует и подзаконная нормативная база. В соответствии с переходными положениями Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 296-ФЗ до принятия необходимых нормативных правовых актов и федеральных стандартов регулирующим органом продолжают действовать ранее утвержденные нормативные правовые акты.

В настоящее время Минэкономразвития России продолжает работу по утверждению подзаконных нормативных актов в данной сфере. Утверждены следующие акты Министерства:

- приказ Минэкономразвития России от 7 декабря 2009 г. № 502 «О размере вознаграждения арбитражного управляющего при проведении процедур, применяемых в деле о банкротстве, в отношении стратегических предприятий и организаций»;
- приказ Минэкономразвития России от 10 декабря 2009 г. № 517 «Об утверждении Единой программы подготовки арбитражных управляющих»;
- приказ Минэкономразвития России от 23 апреля 2010г. № 148 «Об утверждении Порядка ведения реестра арбитражных управляющих, являющихся членами саморегулируемой организации арбитражных управляющих, Формы выписки из данного реестра и Порядка обеспечения свободного доступа к таким сведениям заинтересованных в их получении лиц»;
- приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2010 г. № 402 «О Порядке возмещения арбитражному управляющему расходов на уведомление

кредиторов о предъявлении требований уполномоченного органа к должнику».

- приказ Минэкономразвития России от 8 июля 2010 г. № 284 «О порядке ведения Единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих».

Подлежат разработке и утверждению нормативные правовые акты, устанавливающие порядок ведения сводного государственного реестра арбитражных управляющих, порядок контроля деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, правила проведения и сдачи теоретического экзамена по Единой программе подготовки арбитражных управляющих, утверждаемые приказами Минэкономразвития России.

Кроме того, подлежат разработке и утверждению федеральные стандарты профессиональной деятельности арбитражных управляющих и деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Особое место среди федеральных стандартов должен занять федеральный стандарт, посвященный кодексу этики арбитражных управляющих как физических лиц – субъектов профессионального сообщества. Соответствующий проект уже был рассмотрен на общем собрании членов Российского союза саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в сентябре 2010 г. и по итогам его доработки поступит на утверждение в регулирующий орган (Минэкономразвития России).

В соответствии с Законом о несостоятельности, некоммерческая организация приобретает статус саморегулируемой организации арбитражных управляющих с момента включения сведений о ней в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Ведение указанного реестра обеспечивает Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), осуществляющая также и контрольные полномочия в отношении саморегулируемых организаций указанной сферы.

Для включения сведений о саморегулируемой организации в указанный реестр она должна отвечать следующим установленным Законом о несостоятельности обязательным требованиям:

- соответствие не менее чем ста ее членов условиям членства в саморегулируемой организации арбитражных управляющих, утвержденным саморегулируемой организацией;
- участие ее членов не менее чем в ста (в совокупности) процедурах, применяемых в делах о банкротстве (в том числе не завершенных на дату включения в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих), за исключением процедур, применяемых в делах о банкротстве к отсутствующим должникам;
- наличие компенсационного фонда, сформированного в размере и в порядке, которые установлены статьей 25.1 Закона о несостоятельности (банкротстве);
- наличие разработанных в соответствии с требованиями Закона о несостоятельности и являющихся обязательными для выполнения членами саморегулируемой организации арбитражных управляющих стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих;
- создание органов управления и специализированных органов саморегулируемой организации арбитражных управляющих, функции и компетенция которых соответствуют установленным законом требованиям.

Таким образом, сформированная на сегодняшний день законодательная база представляет собой целостную, соответствующую международному опыту систему федеральных законов, регламентирующую ключевые аспекты саморегулирования профессиональной деятельности арбитражных управляющих, включая систему имущественной ответственности, порядок утверждения стандартов и правил, компетенцию органов управления саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и т.п.

Вместе с тем, существующая законодательная база подлежит дальнейшей конкретизации как на подзаконном уровне (подзаконные акты, федеральные стандарты), так и на уровне федеральных законов (в части административной ответственности арбитражных управляющих, саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и их должностных лиц, конкретизации положений о контроле за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих).

2.1.2. Тенденции саморегулирования в отрасли

На сегодняшний день в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих внесены сведения о 43 саморегулируемых организациях арбитражных управляющих, объединяющих свыше 7 тысяч арбитражных управляющих. В июле 2009 г. в качестве национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих зарегистрирован Российский союз саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

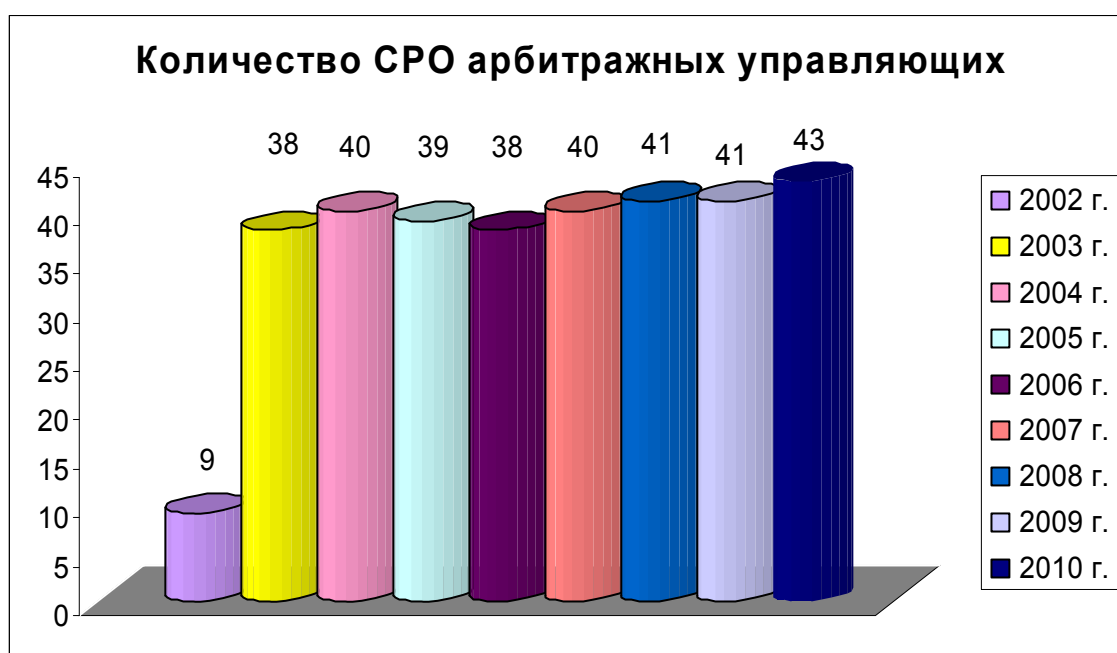


Рисунок 2. Динамика численности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Общая численность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих характеризуется относительной стабильностью. По истечении года со дня введения саморегулирования общее количество саморегулируемых организаций арбитражных управляющих составило 38 организаций (в 2002 г. в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих были внесены сведения о 9 саморегулируемых организациях, в 2003 г. – еще о 29 саморегулируемых организациях), в 2004-2010 гг. – в реестр были внесены сведения о 9-ти саморегулируемых организациях и национальном объединении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

При этом за все указанные годы из единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих были исключены сведения о пяти саморегулируемых организациях (дважды в 2005 г., а также 2006 и 2009 гг. по

добровольному решению на основании обращения руководителя, а также в 2007 г. по решению суда).

На сегодняшний день наиболее крупными саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих, исходя из размера компенсационного фонда, количества региональных представительств и количества членов по состоянию на август 2010 г., являются Некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих «Меркурий», Некоммерческое партнерство «Межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих», Некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих Центрального федерального округа», Некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих «Альянс», Некоммерческое партнерство «Объединение арбитражных управляющих «Авангард».

Размер единовременных вступительных взносов в зависимости от конкретной СРО колеблется в среднем от 15 до 55 тыс. рублей, размер ежемесячных членских взносов – от 30 до 60 тыс. рублей в год, размер целевых взносов (в том числе на проведение аккредитации) – в среднем от 5 до 30 тыс. рублей в год. В ряде саморегулируемых организаций вступительные и целевые взносы отсутствуют.

В отдельных саморегулируемых организациях вступительный взнос при переходе из другой саморегулируемой организации значительно ниже, чем при первичном вступлении, и составляет 5 тыс. рублей. Кроме того, размеры взносов в ряде саморегулируемых организаций могут быть дифференцированы, например, зависеть от размера полученного арбитражным управляющим вознаграждения за проведение процедуры банкротства, в том числе от дополнительного вознаграждения.

Стандарты и правила

Пунктом 2 статьи 22 Закона о несостоятельности предусмотрено наличие у саморегулируемой организации арбитражных управляющих разработанных в соответствии с требованиями Закона и являющихся обязательными для выполнения членами саморегулируемой организации арбитражных управляющих стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих.

Функции по утверждению стандартов и правил профессиональной деятельности членов саморегулируемых организаций возложены на коллегиальные органы управления саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. В частности,

коллегиальными органами управления саморегулируемых организаций арбитражных управляющих утверждаются такие правила профессиональной деятельности, как:

- правила деловой этики арбитражных управляющих – членов саморегулируемой организации;
- правила прохождения стажировки в качестве помощника арбитражного управляющего;
- правила представления информации членами саморегулируемой организации в форме отчетов.

Качество утвержденных СРО арбитражных управляющих и действующих на сегодняшний день стандартов и правил можно оценить как приемлемое, в то же время набор указанных правил достаточно разнороден и может существенно различаться в зависимости от конкретной саморегулируемой организации. Следует также отметить, что стандарты и правила саморегулируемых организаций арбитражных управляющих не всегда регулируют именно профессиональную деятельность арбитражных управляющих и зачастую касаются деятельности непосредственно самой саморегулируемой организации.

В отдельных случаях стандарты и правила представляют собой единый документ, регулирующий все необходимые сферы профессиональной деятельности арбитражных управляющих, в других – такие стандарты и правила представляют собой множество документов, каждый из которых регулирует лишь достаточно узкую сферу отношений, возникающих в результате осуществления арбитражными управляющими своей профессиональной деятельности.

Указанное отсутствие единообразия в утвержденных стандартах и правилах вносит неясность при определении и оценке конкретных норм, которыми должен руководствоваться арбитражный управляющий, являющийся членом той или иной саморегулируемой организации арбитражных управляющих.

Ситуацию призваны улучшить нормы закона о несостоятельности, предусматривающие разработку профессиональным сообществом единых федеральных стандартов профессиональной деятельности арбитражных управляющих и самих саморегулируемых организаций, подлежащих в последующем утверждению регулирующим органом.

В настоящее время проекты федеральных стандартов активно обсуждаются представителями саморегулируемых организаций в рамках национального объединения, а также на научно-практических конференциях и семинарах, рассматриваются предложения заинтересованных организаций.

Наличие федеральных стандартов не означает отсутствие у СРО арбитражных управляющих собственных стандартов, не противоречащих федеральным. В этой связи представляется целесообразным на уровне Национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих выработать единые подходы (рекомендации) по видам стандартов и правил, утверждаемых саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих, а также по их содержанию.

Механизмы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций

Закон о несостоятельности устанавливает следующие требования к членам СРО арбитражных управляющих: страхование ответственности (на 3 млн. рублей в год независимо от исполнения обязанностей и дополнительная страховка в зависимости от размера активов должника), взносы в компенсационный фонд (не менее 50 тыс. рублей на одного члена СРО).

Имущественная ответственность саморегулируемой организации арбитражных управляющих в случаях причинения ущерба участвующим в деле о банкротстве лицам или иным лицам в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на арбитражного управляющего обязанностей носит субсидиарный характер, в том числе, с возможностью предъявления страховщиком регрессного требования к арбитражному управляющему в отдельных случаях, и возможностью возмещения убытков посредством выплаты из компенсационного саморегулируемой организации арбитражных управляющих, которая возникает у лица после осуществления страховой выплаты страховщиком или получения отказа арбитражного управляющего от удовлетворения требования.

Объектами страхования ответственности арбитражного управляющего по договору обязательного страхования являются имущественные интересы управляющего, связанные с его обязанностью возместить убытки лицам, участвующим в деле, или

иным лицам в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением управляющим возложенных на него обязанностей.

Требования к обеспечению ответственности существенным образом скорректированы поправками, внесенными в Закон о несостоятельности 30 декабря 2008 г., в том числе, установлены требования к договору страхования, перечень страховых случаев, основания и порядок выплат из компенсационного фонда.

Члены саморегулируемых организаций вправе заключать договоры обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего лишь со страховыми организациями, аккредитованными саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих. В указанных целях саморегулируемыми организациями утверждаются внутренние документы, устанавливающие порядок аккредитации организаций и индивидуальных предпринимателей, привлекаемых арбитражными управляющими для обеспечения исполнения возложенных на них обязанностей в деле о банкротстве. Аккредитация при саморегулируемых организациях является срочной, и в большинстве случаев период действия аккредитации составляет один год.

Анализ статистики, описывающей развитие механизмов страхования ответственности арбитражных управляющих, указывает на положительную динамику как общего количества заключенных договоров, так и количества заявленных страховых случаев, и случаев, по которым произведены выплаты.

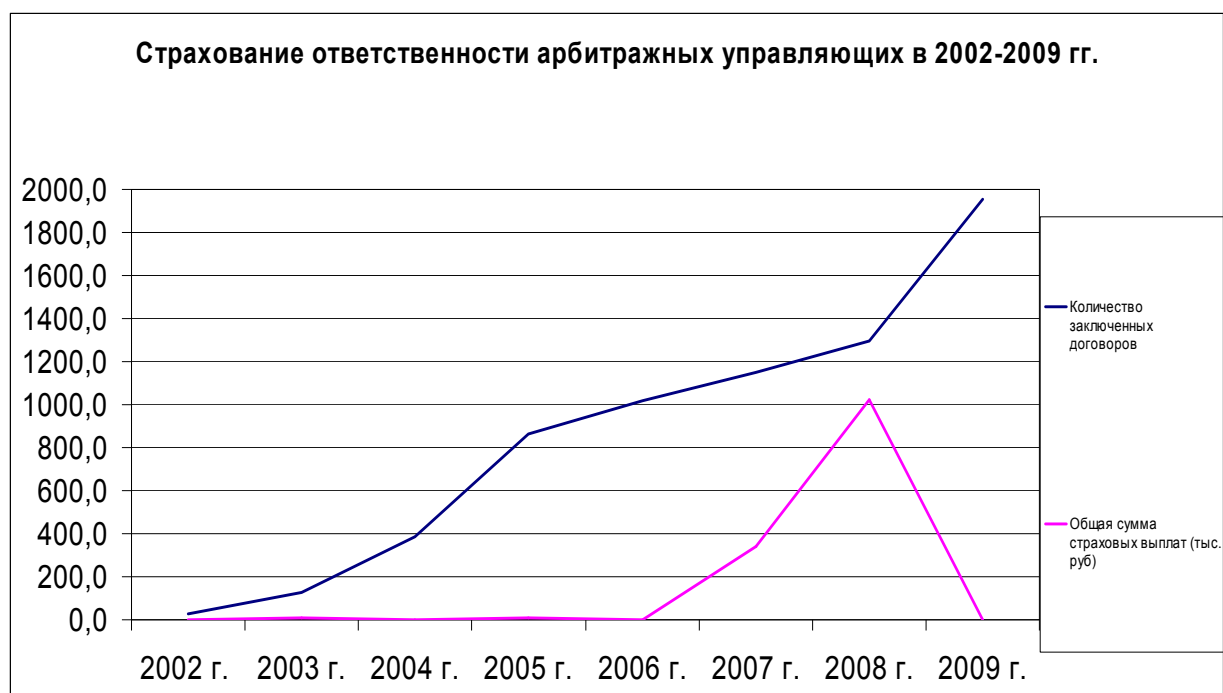


Рисунок 3. Динамика общего числа заключенных договоров страхования ответственности арбитражных и управляющих и общей суммы страховых выплат.

Так, в период с начала действия Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» – за 2003 год было заключено 128 договоров страхования. К 2009 г. указанная цифра увеличилась более чем в 10 раз и составила 1955 договоров. Общее количество заключенных в период 2002-2010 гг. договоров страхования ответственности арбитражного управляющего на сегодняшний день составляет 8340 договоров¹³.

В среднем величина страховых взносов обязательного страхования ответственности арбитражных управляющих колеблется от 3-х до 15-ти тыс. рублей, а размер страховых выплат по договору страхования ответственности арбитражного управляющего составляет 3 млн. рублей.



Рисунок 4. Динамика числа страховых случаев и осуществленных по ним выплат.

Если в 2003 г. отмечен лишь один страховой случай (произведена выплата в сумме 9 тыс. рублей), в 2005-м г. таких страховых случаев было 2 (по обоим произведены выплаты на общую сумму 8,7 тыс. рублей), в 2007-м г. – 15 страховых случаев (по 12 из них производились страховые выплаты на общую сумму 339,3 тыс. рублей), в 2008-м г. заявлено 9 страховых случаев, по 2 из них произведены выплаты на общую сумму 1023,107 тыс. рублей. Всего за период с 2002 по 2010 гг. заявлено 44 страховых случая, по 17 страховым случаям произведены выплаты на общую сумму 1380,107 тыс. рублей.

¹³ По данным Всероссийского союза страховщиков, включающим статистику по страховым организациям, являющимися членами Союза.

Страхование ответственности и формирование компенсационного фонда саморегулируемых организаций арбитражных управляющих являются двумя взаимодополняющими элементами механизма обеспечения имущественной ответственности и возмещения убытков лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве. Следует отметить, что с учетом наметившейся тенденции увеличения количества дел о банкротстве¹⁴, а также количества заявленных страховых случаев и сумм произведенных страховых выплат, наличие такого способа обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций как компенсационный фонд является необходимым механизмом покрытия причиненных убытков, дополняющим систему страхования ответственности членов саморегулируемой организации.

Формирование компенсационного фонда в соответствии с пунктом 2 статьи 21 Закона о несостоятельности является обязательным требованием к саморегулируемой организации арбитражных управляющих. Действующей редакцией Закона о банкротстве не предусмотрено требований к размеру компенсационного фонда саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Однако исходя из минимального вноса в компенсационный фонд и минимального количества членов саморегулируемой организации арбитражных управляющих, размер компенсационного фонда на сегодняшний день не может составлять менее 5 млн. рублей. При этом зачастую стоимость активов должников, в отношении которых применяется процедура в деле о банкротстве, и требований кредиторов исчисляется десятками миллионов рублей.

Поправками 2008 г. введена обязанность саморегулируемых организаций осуществлять размещение средств компенсационных фондов в целях их сохранения и прироста. Размещение средств компенсационных фондов и их инвестирование осуществляются управляющими компаниями, а контроль за размещением средств осуществляется специализированными депозитариями, отобранными на конкурсной основе.

К настоящему времени саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих приняты внутренние нормативные документы, устанавливающие правила проведения конкурса по отбору управляющей компании (а также специализированного

¹⁴ По данным Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

депозитария) для заключения с ней договора доверительного управления средствами компенсационного фонда саморегулируемой организации арбитражных управляющих. Вместе с тем, у некоторых саморегулируемых организаций арбитражных управляющих конкурсные мероприятия по отбору управляющих компаний для заключения с ней договора доверительного управления средствами компенсационного фонда еще не завершены¹⁵.

Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» предусмотрены ограничения по распоряжению средствами компенсационных фондов. Расходование средств компенсационных фондов не допускается, за исключением случаев осуществления выплат в связи с взысканием убытков. При этом для осуществления компенсационных выплат законом устанавливаются ряд требований и условий. Кроме того, законом предусмотрено, что по одному случаю причинения убытков не может быть осуществлена компенсационная выплата, размер которой превышает 25% размера компенсационного фонда.

В качестве примера решений о выплате из компенсационного фонда саморегулируемых организаций арбитражных управляющих можно привести Решение Арбитражного суда Хабаровского края по делу № А73-1979\2009 от 20 мая 2009 г., в соответствии с которым из компенсационного фонда некоммерческого партнерства «Дальневосточная межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих» взысканы убытки в размере 457633,4 руб., причиненные арбитражным управляющим - членом данной саморегулируемой организации при исполнении им обязанностей в деле о банкротстве. С членов некоммерческого партнерства «Кузбасская саморегулируемая организация арбитражных управляющих» также взысканы убытки в размере 437 884 руб. и 2 500 000 руб., которые возмещены из средств компенсационного фонда саморегулируемой организации¹⁶. С некоммерческого партнерства «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих «Северная столица» взыскано 5 815 486 руб. в счет возмещения вреда, причиненного арбитражным управляющим в деле о банкротстве¹⁷.

¹⁵ Например, некоммерческое партнерство «Тихоокеанская саморегулируемая организация арбитражных управляющих», некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих «Северная столица», некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих субъектов естественных монополий топливно-энергетического комплекса» и другие.

¹⁶ Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 10 августа 2009 по делу № А27-6661/2009, решение Арбитражного суда Кемеровской области от 16 октября 2009 по делу № А27-14686/2009.

¹⁷ Решение Арбитражного суда Вологодской области от 14 августа 2008 по делу № А13-575/2008.

Данные факты свидетельствуют о начале формирования положительной практики в части обращения взыскания на средства компенсационного фонда саморегулируемых организаций, что подтверждает развитие механизмов имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций.

Статистические данные последних лет показывают в подавляющем большинстве случаев рост размера компенсационных фондов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Так, в 2002 г. суммарный размер компенсационных фондов всех саморегулируемых организаций составлял 48,1 млн. рублей, уже в 2003 аналогичный показатель составил около 160 млн. рублей, в 2004-м – 317,7 млн. рублей. Показывая постоянно растущую динамику, в 2010 г. размер всех компенсационных фондов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих составил (по данным на август 2010 г.) свыше 429 млн. рублей.

В то же время следует отметить, что максимально возможный размер выплат из средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих прямо пропорционально зависит от размера компенсационного фонда с учетом максимального размера выплаты, установленной законодательством.

В этой связи представителями профессионального сообщества арбитражных управляющих обоснованно предлагается повысить уровень ответственности арбитражных управляющих и обеспечить действенный механизм возмещения убытков, причиненных лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам, вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве посредством увеличения минимального размера компенсационного фонда.

В частности, некоторыми участниками рынка предлагается установить минимальный размер компенсационного фонда, равный двадцати миллионам рублей.

Увеличение размера компенсационных фондов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих позволит увеличить максимальный размер компенсационной выплаты применительно к одному случаю причинения убытков не менее чем до пяти миллионов рублей, что позволит приблизить степень ответственности арбитражных управляющих за неисполнение или ненадлежащее исполнение арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве к реальной ситуации.

Контроль (надзор)

В соответствии с действующим законодательством постоянный контроль за соблюдением арбитражными управляющими требований как федеральных стандартов, так и стандартов и правил СРО осуществляется саморегулируемой организацией. Среди возможных мер дисциплинарной ответственности за нарушение действующих требований – предупреждение, штраф, исключение из членов СРО, что влечет отстранение от всех дел о банкротстве.

Для осуществления контроля за деятельностью арбитражных управляющих саморегулируемые организации создают соответствующие специализированные органы:

- орган, осуществляющий контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности;
- орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия.

В соответствии с установленными требованиями саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих проводятся плановые и внеплановые проверки деятельности своих членов, применяются меры дисциплинарного воздействия.

Например, по состоянию на конец сентября 2010 г., некоммерческим партнерством «Саморегулируемая организация независимых арбитражных управляющих «Дело» проведено порядка 50 плановых проверок деятельности членов, в которых выявлены нарушения требований действующего законодательства, а также проведено около 90 внеплановых проверок. Число плановых проверок деятельности членов у некоммерческого партнерства «Уральская саморегулируемая организация арбитражных управляющих» составляет в 2008-м г. – 30 проверок и 7 выявленных нарушений, в 2009-м г. – 40 проверок и 10 выявленных нарушений, в 2010 г. (по состоянию на конец сентября) – 34 проверки и 4 выявленных нарушения. Некоммерческим партнерством «Национальная гильдия арбитражных управляющих» в 28 случаях привлечения к дисциплинарной ответственности вынесены предупреждения, в 30 случаях – штрафы в размере от 5 до 100 тыс. рублей, в 62 случаях применены иные меры ответственности.

Кроме того, проверку деятельности управляющего может осуществлять Росреестр в рамках полномочий, предоставленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП). В случае установления оснований для привлечения управляющего к ответственности к нему может быть применено наказание в виде штрафа или дисквалификации (лишение права заниматься профессиональной деятельностью на срок до 3 лет). В частности, КоАП установлена ответственность за неисполнение управляющим обязанностей, установленных законодательством о несостоятельности.

В свою очередь, специализированный контроль за саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих осуществляется Росреестром путем плановых проверок (один раз в 2 года), внеплановых проверок (по жалобам или по итогам проверки документов), проведение мероприятий в рамках полномочий составления протоколов об административных правонарушениях.

Так, в 2009-м г. проведено 13 плановых проверок деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, за первое полугодие 2010 г. – 3 проверки. Внеплановые проверки саморегулируемых организаций в 2009-10 гг. не проводились. По результатам проведенных в 2010-м г. (по состоянию на август 2010 г.) проверок руководству саморегулируемых организаций вынесены 2 предписания об устранении выявленных нарушений законодательства.

Среди основных выявленных нарушений законодательства в 2009-м г. и в первой половине 2010 г. следует отметить следующие:

- отсутствие контроля СРО за соответствием своих членов требованиям статьи 20 Закона о несостоятельности (страхование ответственности арбитражных управляющих и предоставление сведений об отсутствии судимости и административного наказания в виде дисквалификации);
- нарушение порядка проведения стажировки физических лиц в качестве помощников арбитражного управляющего;
- нарушение срока представления информации в арбитражный суд о соответствии кандидатуры арбитражного управляющего требованиям, предусмотренным Законом о несостоятельности в порядке, установленном статьей 45 Закона о несостоятельности;

- несоблюдение требований по раскрытию информации о деятельности саморегулируемой организации и ее членов на официальных сайтах в сети Интернет;
- нарушение порядка расходования средств компенсационного фонда, в 2010-м г. – несоблюдение требования по порядку размещения средств компенсационного фонда;
- нарушение порядка осуществления контроля за профессиональной деятельностью арбитражных управляющих, в том числе порядка рассмотрения жалоб на действия (бездействие) арбитражных управляющих.

Количество поступивших в Росреестр обращений в отношении действий (бездействия) арбитражных управляющих с 2005 г. возросло в 23,7 раз (2005 г. – 425 обращений, 2006 г. – 6285, 2007 г. – 9243, 2008 г. – 10158, 2009 г. – 10103, I кв. 2010 – 2544). Соответственно возросло и количество судебных актов о привлечении арбитражных управляющих к административной ответственности (2005 г. – 4 акта, 2006 г. – 1092, 2007 г. – 1938, 2008 г. – 2436, 2009 – 2300, I кв. 2010 – 435).

При этом только в 2009 г. вынесено 2262 судебных решения о наложении на арбитражных управляющих административных штрафов (I кв. 2010 – 429), 38 судебных решений о дисквалификации арбитражных управляющих (I кв. 2010 – 6).

В 2009 г. в 607 случаях судом признано несоблюдение арбитражными управляющими требований Закона о несостоятельности, но арбитражные управляющие были освобождены от административной ответственности ввиду малозначительности совершенного правонарушения (в 559 случаях) либо в связи с истечением срока давности (в 48 случаях). За I квартал 2010 г. судом признано несоблюдение арбитражными управляющими требований Закона о несостоятельности в 154 случаях.

Приведенные статистические данные свидетельствуют о достаточно эффективном сочетании двух уровней системы контроля (надзора) в системе саморегулирования профессиональной деятельности арбитражных управляющих, которые являются взаимодополняющими.

Вместе с тем следует отметить тенденцию увеличения количества жалоб на действия арбитражных управляющих, поступающих в Росреестр, саморегулируемые организации арбитражных управляющих и иные организации и органы власти, что можно характеризовать как закономерный процесс, являющийся следствием:

- постоянного роста количества процедур, применяемых в деле о банкротстве и введенных арбитражным судом;
- роста числа арбитражных управляющих, формирующих профессиональное сообщество;
- более активного использования механизмов обжалования действий арбитражных управляющих вследствие повышения уровня правовой грамотности лиц, участвующих в деле о банкротстве.

Механизмы внесудебного урегулирования споров

Законодательством о несостоятельности (банкротстве) не предусмотрено специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций.

Вместе с тем отдельными саморегулируемыми организациями в инициативном порядке созданы третейские суды, деятельность которых регламентируется внутренними документами саморегулируемых организаций.

В частности, третейский суд образован в некоммерческом партнерстве «Ассоциация межрегиональная саморегулируемая организация арбитражных управляющих», а также в некоммерческом партнерстве «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих «Меркурий», некоммерческом партнерстве «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих Центрального федерального округа» и других в соответствии с уставом партнерства.

Таким образом, механизм внесудебного урегулирования споров в саморегулировании профессиональной деятельности арбитражных управляющих функционирует лишь на добровольной основе.

В дальнейшем целесообразно предусмотреть возможность развития механизма внесудебного урегулирования споров и третейских судов, а также принятия соответствующих нормативных актов (в том числе в форме стандартов и правил, федеральных стандартов) на уровне Национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

При этом предлагается рассмотреть вопрос о необходимости создания и функционирования третейских судов при саморегулируемых организациях арбитражных управляющих.

Национальное объединение СРО и федеральные стандарты

В соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» национальное объединение должно объединять в себе более 50% всех саморегулируемых организаций. На сегодняшний день в Союз саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, зарегистрированный в июле 2009 г. в качестве национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, входит 26 саморегулируемых организаций (более 60% от общего числа). Вступление в национальное объединение является добровольным.

До изменений, внесенных в Закон о несостоятельности в 2008 г., деятельность арбитражных управляющих регулировалась нормативными актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, а также стандартами деятельности арбитражных управляющих, утверждаемыми саморегулируемыми организациями самостоятельно. Действующей редакцией нормативное регулирование федеральных органов исполнительной власти заменено федеральными стандартами, которые разрабатываются непосредственно профессиональным сообществом – национальным объединением СРО – и утверждаются Минэкономразвития России.

Следует также отметить, что в июле 2010 г. внесены поправки, позволяющие профессиональному сообществу в лице национального объединения определять не только стандарты деятельности арбитражных управляющих, но и разрабатывать федеральные стандарты, касающиеся деятельности саморегулируемых организаций.

В настоящее время проекты федеральных стандартов активно обсуждаются представителями саморегулируемых организаций в рамках национального объединения, а также на научно-практических конференциях и семинарах, рассматриваются предложения заинтересованных организаций.

Указанное свидетельствует о стремлении саморегулируемых организаций активно участвовать в определении правил профессиональной деятельности саморегулируемых организаций и арбитражных управляющих, более эффективно защищать свои права и законные интересы во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, в настоящее время происходит становление и развитие системы федеральных стандартов, регулирующих профессиональную деятельность арбитражных

управляющих и деятельность саморегулируемых организаций при непосредственном участии в их разработке национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Кроме того, с учетом положений действующего законодательства, которым не предусмотрено функций Национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих по контролю (надзору) за саморегулируемыми организациями и арбитражными управляющими, необходимо предусмотреть в Федеральном законе «О несостоятельности (банкротстве)» норму, содержащую соответствующий запрет. При этом представляется целесообразным отразить в указанной норме, что основными функциями Национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих являются регулирующие функции.

2.1.3. Основные проблемы и положительные моменты развития саморегулирования деятельности арбитражных управляющих

В настоящее время наиболее очевидным пробелом в законодательстве является отсутствие утвержденных федеральных стандартов деятельности арбитражных управляющих.

До настоящего времени введенные в декабре 2008 г. полномочия национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих по разработке федеральных стандартов на практике не реализованы. Соответствующие правоотношения регулируются сохраняющими свое действие актами Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти.

Помимо необходимости оперативной разработки и утверждения федеральных стандартов, в действующем законодательстве существуют и иные требующие решения проблемы. В частности, это касается отсутствия в законодательстве административной ответственности саморегулируемых организаций и их должностных лиц. Единственными мерами воздействия на недобросовестных субъектов саморегулирования являются предписания органа по контролю (надзору) и исключение из реестра.

Также в законодательстве в недостаточной степени урегулирован порядок формирования, размещения и расходования средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций, отсутствует минимальный размер компенсационного

фонда. В этой связи Национальным объединением саморегулируемых организаций арбитражных управляющих предлагается урегулировать эти вопросы на уровне федеральных стандартов, а также конкретизировать порядок выбора саморегулируемой организацией арбитражных управляющих управляющей компании и специализированного депозитария, проведения конкурсов и заключения с ними соответствующих договоров.

Представляется целесообразным уточнить положения о размещении средств компенсационных фондов в государственные ценные бумаги, расширив список допустимых объектов инвестирования¹⁸ и сняв некоторые из действующих ограничений, и, напротив, ввести соответствующие ограничения в отношении негосударственных ценных бумаг, акций и паев инвестиционных фондов.

Членами профессионального сообщества арбитражных управляющих высказываются также иные предложения по совершенствованию действующего законодательства о саморегулировании и решению проблем, возникающих в ходе деятельности саморегулируемых организаций. В частности, предлагается ограничить возможность перехода арбитражного управляющего в другую саморегулируемую организацию в случае его исключения по инициативе СРО, членом которой он являлся, в связи с неоднократными нарушениями закона и правил деятельности при условии, что нарушения выявлены самой СРО.

Указанное предложение может быть реализовано в стандартах и правилах саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, в том числе входящих в Национальное объединение.

Кроме того, отдельные саморегулируемые организации высказываются за уточнение статуса арбитражного управляющего, установление его полномочий, прав и обязанностей, к примеру, в части направления запросов в органы власти и организации для получения информации, необходимой для реализации возложенных на арбитражного управляющего полномочий в деле о банкротстве.

2.1.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли

Следует отметить, что институт саморегулирования профессиональной деятельности арбитражных управляющих в сравнении с институтом лицензирования

¹⁸ В том числе, рассмотрев возможность инвестирования средств компенсационных фондов в товарные активы, главным образом, в драгоценные металлы.

демонстрирует очевидные положительные изменения. Сравнительный анализ по итогам прошедших восьми лет показывает, что применение механизмов саморегулирования позволило обеспечить, как минимум, не менее эффективный, по сравнению с системой лицензирования, контроль за деятельностью арбитражных управляющих, а также внедрить систему имущественной ответственности, отсутствовавшую при лицензировании.

До введения механизмов саморегулирования российским законодательством устанавливалось требование о наличии лицензии, выдаваемой государственным органом – Федеральной службой России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО России). Указанные лицензии, в свою очередь, могли быть отозваны на основании выборочных проверок, однако сплошной контроль деятельности лиц, имеющих лицензию арбитражного управляющего, отсутствовал. Таким образом, достаточным условием для продолжения деятельности в качестве арбитражного управляющего было лишь соответствие административным требованиям или отсутствие претензий со стороны ФСФО России.

Следует отметить, что за все время существования механизма лицензирования ФУДН (позднее – ФСФО) было выдано около 16 тысяч лицензий на осуществление деятельности в качестве арбитражного управляющего. При этом в год приостанавливалось или отзывалось за нарушение законодательства порядка 150 лицензий. Для сравнения, в настоящее время членами саморегулируемых организаций являются более 7 тысяч управляющих, при этом, начиная с 2002 г., из состава саморегулируемых организаций за нарушение законодательства исключено порядка тысячи управляющих.

С введением механизма саморегулирования были урегулированы вопросы ответственности арбитражных управляющих, как имущественной – в виде страхования ответственности и формирования компенсационного фонда, так и дисциплинарной и административной, установлены требования по обязательному повышению квалификации арбитражных управляющих, организуемому саморегулируемыми организациями.

Механизмы контроля стали более эффективными за счет введения института коллективной ответственности членов саморегулируемых организаций. Лица, чьи права и интересы нарушаются действиями арбитражных управляющих получили больше

инструментов обжалования таких действий, среди которых – обжалование действий и проведение проверок действий арбитражных управляющих саморегулируемой организацией.

Введение саморегулирования повысило степень защиты интересов кредиторов в делах о банкротстве и улучшило систему несостоятельности в целом, что отмечается в том числе Всемирным банком¹⁹.

2.1.5. Предложения по оценке воздействия саморегулирования на состояние отрасли

В настоящее время представляется целесообразным осуществить разработку специального программного комплекса, позволяющего обеспечивать мониторинг членов СРО арбитражных управляющих, а также собственно самих СРО посредством сбора, анализа и обобщения статистической информации о:

- количестве СРО, сведения о которых внесены в единый государственный реестр саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (далее – Реестр);
- количестве изменений, внесенных в указанный Реестр;
- количестве саморегулируемых организаций, исключенных из Реестра с указанием оснований исключения;
- количестве членов СРО арбитражных управляющих;
- количестве исключенных членов СРО арбитражных управляющих с указанием оснований, по которым лицо было исключено из СРО арбитражных управляющих;
- количестве утвержденных стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих и деятельности саморегулируемых организаций, в том числе правил деловой и профессиональной этики, сведения о которых внесены в Реестр;
- размере компенсационного фонда и членских взносов, в том числе количестве и сумме выплат из компенсационного фонда, а также динамике изменений размеров компенсационного фонда и членских взносов;
- количестве проведенных проверок, в том числе плановых и внеплановых проверок, проверок, проведенных СРО арбитражных управляющих и

¹⁹ Doing business 2011. Making a difference for entrepreneurs. <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2011>

Росреестром с отражением сведения об основаниях и результатах проведенных проверок, в том числе выявленных в ходе проведенной проверки нарушениях СРО обязанностей, установленных действующим законодательством;

- количестве вынесенных саморегулируемым организациям арбитражных управляющих предписаний об устранении выявленных нарушений и о фактах исполнения саморегулируемыми организациями таких предписаний;
- количестве проверок, по которым приняты меры дисциплинарного воздействия, в том числе решения об исключении из членов СРО, а также судебных решениях об исключении, о приостановлении деятельности (дисквалификации);
- количестве фактов привлечения саморегулируемых организаций и их должностных лиц к административной ответственности с указанием выявленного правонарушения, решения о привлечении к административной ответственности и вид установленного административного наказания;
- количестве жалоб граждан на действия (бездействие) саморегулируемых организаций, нарушивших их права и законные интересы, поступивших в Росреестр с указанием результатов их рассмотрения;
- выявленных в ходе проведенных проверок случаях возникновения в ходе деятельности саморегулируемых организаций конфликта интересов их должностных лиц;
- фактах привлечения должностных лиц саморегулируемых организаций к уголовной ответственности;
- количестве граждан Российской Федерации, прошедших стажировку в качестве помощника арбитражного управляющего, арбитражных управляющих, прошедших повышение квалификации.

В целях проведения мониторинга деятельности СРО следует выработать также систему критериев анализа данных, позволяющих в последующем установить качественные показатели деятельности СРО.

К таким критериям можно отнести главным образом выявление факторов (положений и норм), способствующих проявлению коррупции:

- содержащихся в правилах и стандартах саморегулируемых организаций арбитражных управляющих;
- связанных с выбором СРО арбитражных управляющих кандидатуры арбитражного управляющего для утверждения его арбитражным судом в деле о банкротстве;
- связанных с осуществлением контроля СРО арбитражных управляющих за своими членами;
- связанных с аккредитацией СРО арбитражных управляющих страховых организаций, проведением конкурсов для заключения с управляющей компанией и со специализированным депозитарием соответствующих договоров;
- связанных с формированием, размещением и расходованием средств компенсационных фондов СРО арбитражных управляющих.

В целях реализации указанных предложений, необходимо:

- внести изменения в статью 22 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», предусматривающие обязанность СРО направлять в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение государственного реестра СРО, информацию, представление которой предусмотрено федеральными законами;
- внести изменения в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, в части наделения Минэкономразвития России полномочиями по установлению порядка ведения мониторинга деятельности СРО арбитражных управляющих;
- внести изменения в Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, в части наделения Росреестра полномочиями по ведению мониторинга деятельности СРО арбитражных управляющих.

Следует отметить, что в рамках реализации указанного Минэкономразвития России ко второму чтению подготовлены поправки Правительства Российской Федерации к проекту федерального закона № 126184-5 «О внесении изменений в

Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которыми СРО обязана направлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти документы и информацию, предусмотренные федеральными законами, регулирующими соответствующий вид предпринимательской или профессиональной деятельности.

Полномочия по ведению мониторинга деятельности СРО арбитражных управляющих целесообразно закрепить за Росреестром и его территориальными органами ввиду того, что в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) за деятельностью СРО арбитражных управляющих.

В целях реализации вышеизложенного также следует выработать механизм по взаимодействию Росреестра со СРО арбитражных управляющих и провести работу по созданию указанного программного комплекса и обеспечению сбора соответствующей информации.

Реализация данных предложений позволит в будущем проводить работу по оценке состояния, оценке практики применения положений действующего законодательства, а также выработать индикаторы и критерии оценки результативности саморегулирования в целях дальнейшего совершенствования норм в этой сфере.

2.1.6. Выводы и предложения по развитию отраслевого саморегулирования

В течение 2008-2010 гг. законодательство, регулирующее деятельность саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, претерпело значительные изменения. С 1 января 2011 г. к арбитражному управляющему не будет применяться требование о регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, т.е., арбитражный управляющий будет являться субъектом профессиональной деятельности. Более детализированными стали положения законодательства, регулирующие отдельные вопросы деятельности саморегулируемых организаций, в том числе в части контрольных полномочий и формирования, размещения и расходования компенсационных фондов.

Тем не менее, в настоящее время подлежит разработке ряд изменений и дополнений в федеральные законы (в том числе в части ответственности арбитражных

управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и их должностных лиц, а также в части минимального размера компенсационных фондов, требований к размещению средств компенсационных фондов, создания третейского суда при Национальном объединении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих) и иные нормативные правовые акты (в том числе в части ведения реестров, связанных с саморегулированием профессиональной деятельности арбитражных управляющих), подлежат разработке и утверждению федеральные стандарты.

Нормативно-правовое обеспечение института саморегулирования деятельности арбитражных управляющих требует дальнейшей детализации и регламентации отдельных в недостаточной мере конкретизированных норм в целях обеспечения его дальнейшего органичного развития в России.

В частности, в настоящее время механизм возмещения убытков, причиненных арбитражными управляющими, является субсидиарным, т.е. выплата средств из компенсационного фонда осуществляется в части не покрытой страховкой. Необходимо установить солидарный характер такого механизма, предусмотрев, что требование о возмещении убытков, причиненных может быть предъявлено, как от страховой организации, так и СРО за счет выплаты из компенсационного фонда, что позволит увеличить оперативность возмещения убытков.

Необходимо также рассмотреть возможность создания предпосылок для большей активности Национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в вопросах организации подготовки и образования (повышения профессиональной подготовки) арбитражных управляющих, в том числе, рассмотреть возможность по передаче полномочий по приему теоретического экзамена по программе подготовки арбитражных управляющих.

Кроме того, необходимо уточнить процессуальный статус саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, в судебном процессе при рассмотрении дела об административном правонарушении, а также в иных случаях участия в суде и представления интересов членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления, конкретизировав полномочия, права и

обязанности саморегулируемой организации в этой связи, основания и случаи, когда участие саморегулируемой организации является обязательным.

2.2. Саморегулируемые организации аудиторов

2.2.1. Нормативная правовая база саморегулирования

С первого января 2009 г. вступила в силу новая редакция Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Закон об аудиторской деятельности, Закон № 307-ФЗ). Законом предусматривается отмена лицензирования аудиторской деятельности с одновременным введением обязательного членства участников рынка в саморегулируемых организациях аудиторов (далее – СРО аудиторов).

Закон об аудиторской деятельности направлен на сокращение государственного вмешательства в аудиторскую деятельность при усилении влияния саморегулирования в профессиональном аудиторском сообществе за счет значительного расширения полномочий СРО аудиторов. Снижение административного давления должно способствовать развитию аудиторской деятельности как предпринимательского вида деятельности и, соответственно, ускорить развитие профессионального аудиторского сообщества в России.

С введением механизма саморегулирования в аудиторской деятельности предусматривается передача СРО аудиторов функций по ведению реестра аудиторов и аудиторских организаций, функций повышения квалификации аудиторов и контроля качества работы индивидуальных аудиторов и аудиторских организаций, являющихся членами этих саморегулируемых организаций.

Переходный период от лицензирования к саморегулированию в аудиторской деятельности закончился 1 января 2010 г.: лицензии на осуществление аудиторской деятельности утратили силу, право ведения аудиторской деятельности приобрели аудиторские организации и индивидуальные аудиторы, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

В отличие, например, от оценочной деятельности субъектами аудиторской деятельности являются как аудиторские организации, так и индивидуальные аудиторы.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы саморегулирования в аудиторской деятельности, являются:

- Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;

- Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о саморегулируемых организациях).

Иными значимыми актами, регулирующими отдельные вопросы осуществления аудиторской деятельности, являются федеральные стандарты аудиторской деятельности, стандарты аудиторской деятельности саморегулируемой организации аудиторов, а также кодекс профессиональной этики аудиторов.

Согласно Закону об аудиторской деятельности саморегулируемой организацией аудиторов признается некоммерческая организация, созданная на условиях членства в целях обеспечения условий осуществления аудиторской деятельности.

Некоммерческая организация включается в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов при условии соответствия ее следующим требованиям:

1. Объединения в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее 700 физических лиц или не менее 500 коммерческих организаций, соответствующих установленным Законом об аудиторской деятельности требованиям к членству в такой организации;
2. Наличие утвержденных правил осуществления внешнего контроля качества работы членов СРО аудиторов, принятых правил независимости аудиторов и аудиторских организаций и принятого кодекса профессиональной этики аудиторов;
3. Обеспечение СРО аудиторов дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами посредством формирования компенсационного фонда (компенсационных фондов) СРО аудиторов.

Следует также отметить, что Законом об аудиторской деятельности предусмотрено принятие каждой из СРО аудиторов одобренного Советом по аудиторской деятельности кодекса профессиональной этики аудиторов с возможностью включения в принимаемый на уровне СРО кодекс дополнительных требований.

Кроме того, Законом об аудиторской деятельности определен новый порядок получения квалификационного аттестата аудитора, устанавливаются правила проведения квалификационного экзамена. Указанный порядок окончательно вступит в силу с 1 января 2013 г., до указанного срока Законом об аудиторской деятельности

предусмотрена возможность сдачи квалификационного экзамена в упрощенном порядке.

Для проведения квалификационного экзамена всеми СРО аудиторов создается единая аттестационная комиссия, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере аудиторской деятельности (Министерство финансов Российской Федерации). Деятельность единой аттестационной комиссии основывается на принципах независимости, объективности, открытости и прозрачности, самофинансирования.

Государственный контроль (надзор) за деятельностью СРО аудиторов осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аудиторской деятельности – Минфином России (постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. № 185).

2.2.2. Описание отрасли и тенденции саморегулирования

По состоянию на декабрь 2009 г. было выдано 7,5 тысяч лицензий, из них 6,7 тысяч – аудиторским организациям, 0,8 – индивидуальным аудиторам.

Следует отметить, что на протяжении последних лет фактически аудиторскую деятельность осуществляло около 4,5-5 тысяч субъектов рынка. Указанная оценка подтверждается, в том числе численностью аудиторских организаций, включенных в реестр аудиторов и аудиторских организаций СРО аудиторов в 2010 г. (по состоянию на сентябрь 2010 г. – 5044 аудиторских организации).

После вступления в силу Закона об аудиторской деятельности в 2009 г. в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов внесено 6 СРО аудиторов (численность приведена по состоянию на сентябрь 2010 г.)²⁰:

1. Саморегулируемая организация аудиторов некоммерческое партнерство «Аудиторская Палата России» (НП АПР) – численность НП АПР составляет 7 805 членов, в том числе 1 163 аудиторских организации (23,1% от общего числа организаций) и 6 642 аудитора (27,1% от общего числа аудиторов).

²⁰ Далее в настоящем разделе приводится информация и делается ссылка на анкетирование, проведенное Минэкономразвития России среди СРО аудиторов,

2. Некоммерческое партнерство «Институт Профессиональных Аудиторов» (НП ИПАР) – численность НП ИПАР составляет 2 691 член, в том числе 291 аудиторская организация (5,8% от общего числа организаций) и 2400 аудиторов (9,8% от общего числа аудиторов).

3. Некоммерческое партнерство «Московская аудиторская палата» (МоАП) – численность МоАП составляет 6 114 членов, в том числе 1 074 аудиторских организации и (21,3% от общего числа организаций) 5 040 аудиторов (20,6% от общего числа аудиторов).

4. Некоммерческое партнерство «Гильдия аудиторов Региональных Институтов Профессиональных бухгалтеров» (НП «Гильдия аудиторов ИПБР») – численность НП «Гильдия аудиторов ИПБР» составляет 5 932 члена, в том числе 1 091 аудиторская организация (21,6% от общего числа организаций) и 4 841 аудитор (19,8% от общего числа аудиторов).

5. Некоммерческое партнерство «Российская Коллегия аудиторов» (НП «РКА») – численность НП «РКА» составляет 3 781 члена, в том числе 741 аудиторская организация (14,7% от общего числа организаций) и 3 041 аудитор (12,4% от общего числа аудиторов).

6. Некоммерческое партнерство «Аудиторская Ассоциация Содружество» (НП ААС) – члены «ААС» представлены следующим составом: аудиторы – физические лица: 2 381 (10,2% от общего числа аудиторов²¹); аудиторы – индивидуальные предприниматели: 125; аудиторские организации: 684 (13,6% от общего числа организаций).

По состоянию на 31 декабря 2009 г. членами указанных СРО аудиторов являлись 3 648 аудиторских организаций и 18 257 аудиторов (включая индивидуальных аудиторов). По информации Минфина России, на конец 2009 г. СРО аудиторов объединяли приблизительно 70 процентов аудиторов и аудиторских организаций, фактически осуществляющих аудиторскую деятельность в 2009 г. К середине 2010 г. указанный показатель составил порядка 95 процентов – членами указанных СРО аудиторов стали 5 044 аудиторских организаций и 24 470 аудиторов (включая индивидуальных аудиторов).

²¹ Включая индивидуальных предпринимателей.

Распределение субъектов аудиторской деятельности по СРО аудиторов по состоянию на сентябрь 2010 г. представлено на рисунках 5 и 6.

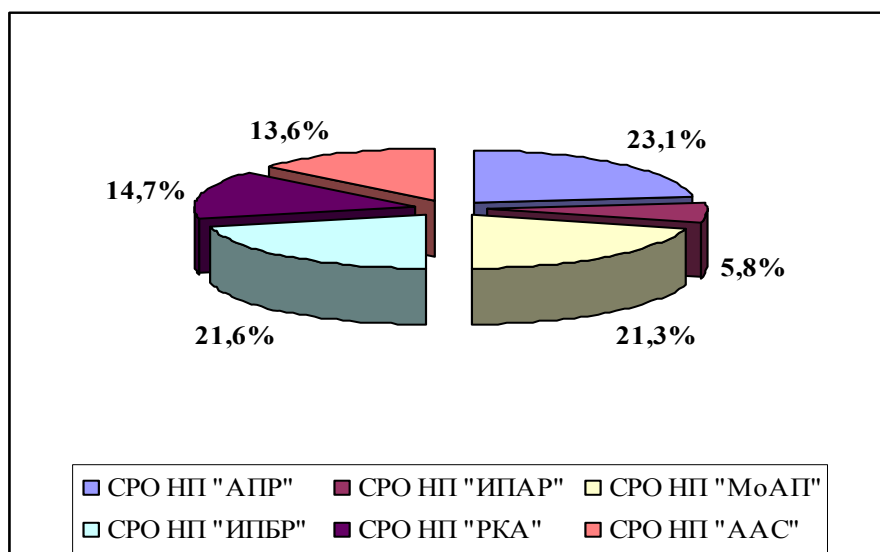


Рисунок 5. Распределение аудиторских организаций по СРО аудиторов.

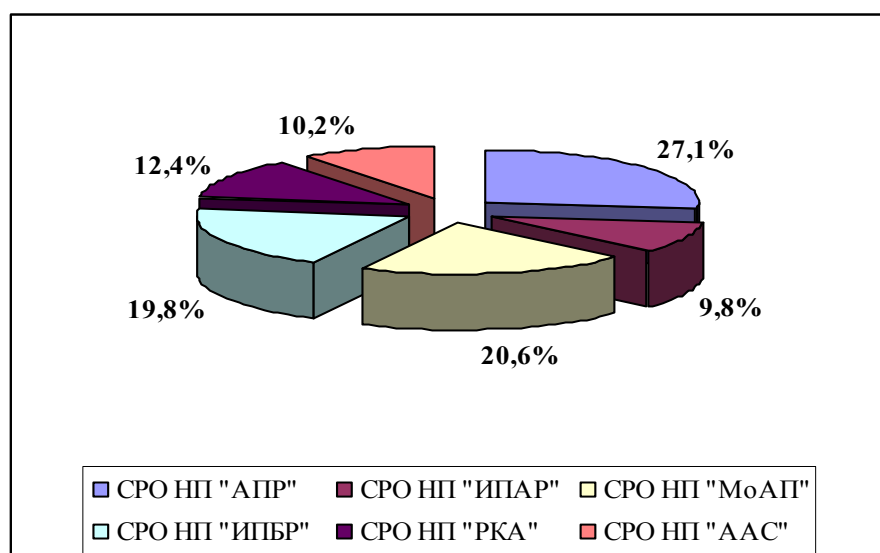


Рисунок 6. Распределение аудиторов – физических лиц (включая индивидуальных предпринимателей) по СРО аудиторов.

Стандарты и правила

В соответствии с Законом об аудиторской деятельности саморегулируемая организация аудиторов разрабатывает и утверждает стандарты аудиторской деятельности СРО аудиторов, принимает правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, а также кодекс профессиональной этики аудиторов.

Каждой из СРО аудиторов на основе федеральных правил (стандартов) аудиторской деятельности и Кодекса этики аудиторов России разработаны стандарты и Кодексы этики саморегулируемых организаций.

Так, в НП «АПР» разработаны и утверждены 38 стандартов в развитие федеральных правил стандартов, а также разработаны и утверждены 10 методических рекомендаций по их практическому применению.

НП «ААС» также уделяет большое внимание стандартизации своей деятельности. Указанной СРО аудиторов утверждены 34 стандарта аудиторской деятельности, разработанных в соответствии с федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности.

Подход остальных СРО аудиторов к вопросу разработки стандартов можно назвать формальным, т.е., стандарты аудиторской деятельности разработаны и утверждены, но, по сути, они во многом дублируют (иногда, почти в полном объеме) федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности.

В связи с изложенным, а также в целях стимулирования СРО аудиторов к разработке стандартов аудиторской деятельности, представляется целесообразным при рассмотрении вопроса о создании национального объединения в аудиторской деятельности и наделении его полномочиями по выдаче предписаний СРО аудиторов по совершенствованию стандартов аудиторской деятельности, разработанной соответствующей СРО аудиторов. При этом представляется необходимым детально проработать вопрос о предотвращении «навязывания» отдельных положений стандартов аудиторской деятельности, разработанных доминирующими СРО аудиторов, другим СРО аудиторов.

Механизмы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций аудиторов

Законом о саморегулируемых организациях предусмотрено право СРО применять один из следующих способов обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами:

- создание системы личного и (или) коллективного страхования;
- формирование компенсационного фонда.

В свою очередь, Законом об аудиторской деятельности в качестве механизма обеспечения имущественной ответственности членов СРО аудиторов предусмотрено только формирование компенсационного фонда. При этом формирование компенсационного фонда (компенсационных фондов) СРО аудиторов и размещение

средств такого фонда (таких фондов) осуществляются в порядке, установленном Законом о саморегулируемых организациях.

Следует отметить, что с учетом размеров взносов физических и юридических лиц в компенсационный фонд СРО аудиторов, составляющих 3 и 5 тыс. рублей соответственно, незначительный общий объем указанного фонда не может в полной мере обеспечить все возможные риски, возникающие при проведении аудита.

Кроме того, в настоящее время в соответствии с законодательством об аудиторской деятельности для целей обеспечения имущественной ответственности СРО применяется механизм солидарной ответственности, что в условиях незначительных объемов компенсационных фондов существенно осложняет вопрос управления компенсационным фондом и возмещения ущерба, поскольку заявитель может напрямую и нелимитировано претендовать на средства компенсационного фонда, что, во-первых, может вести к регулярному истощению компенсационных фондов и необходимости их пополнения, в первую очередь, за счет средств добросовестных участников рынка, а, во-вторых, так до конца и не решает вопрос достаточного покрытия возникающих в связи с осуществлением аудиторской деятельности рисков.

В связи с изложенным, представляется целесообразным наряду с обязательным требованием о создании компенсационного фонда, рассмотреть возможность введения механизма страхования профессиональной ответственности с целью обеспечения индивидуальной и коллегиальной ответственности в сфере аудиторской деятельности, например, по аналогии с действующим законодательством об оценочной деятельности²².

Кроме того, представляется целесообразным определить в Законе об аудиторской деятельности порядок формирования и размещения средств компенсационного фонда, его минимальный размер, размер взносов членов СРО аудиторов в компенсационный фонд.

По состоянию на сентябрь 2010 г. величина компенсационного фонда по СРО аудиторах составляла:

- НП АПР - 25 642 000 рублей;
- НП ИПАР - 8 655 000 рублей;
- НП МоАП - 20 490 000 рублей;

²² Подробнее см. раздел 2.4. настоящего доклада.

- НП «Гильдия аудиторов ИПБР» - 16 018 000 рублей;
- НП «РКА» - 16 018 000 рублей;
- НП ААС - 10 098 862 рублей.

Таким образом, средняя величина компенсационного фонда СРО аудиторов равна 13 483 977 руб., что, очевидно, является недостаточной для целей применения в сфере аудиторской деятельности механизмов солидарной ответственности суммой. При этом суммы указанного объема представляют незначительный интерес для управляющих компаний, в связи с чем на сегодняшний день компенсационные фонды СРО аудиторов являются собой фактически «мертвую» денежную массу.

НП «АПР», помимо формирования компенсационного фонда, предъявляет к своим членам требование об обязательном страховании профессиональной ответственности. У остальных организаций в качестве механизма обеспечения ответственности предусмотрено только формирование компенсационного фонда. Выплаты из компенсационных фондов СРО аудиторов до настоящего времени не производились.

Контроль

Государственный контроль (надзор) за деятельностью СРО аудиторов осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аудиторской деятельности.

В соответствии с пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2004 г. № 185 федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в области аудиторской деятельности, является Минфин России.

Государственный контроль (надзор) за деятельностью СРО аудиторов осуществляется Минфином России путем проведения плановых и внеплановых проверок.

Согласно Закону об аудиторской деятельности плановые проверки СРО оценщиков проводятся не чаще одного раза в два года. Порядок назначения и осуществления проверки СРО аудиторов, программа проверки, план проверок, а также порядок оформления ее результатов устанавливаются Минфином России. Следует отметить, что до настоящего момента указанные документы не утверждены.

В отличие от Закона об оценочной деятельности Закон об аудиторской деятельности предусматривает право руководителя проверяемой СРО аудиторов обжаловать действия (бездействие) должностных лиц, осуществляющих проверку, руководителю Минфина России.

Основанием для осуществления внеплановой проверки СРО аудиторов может являться поданная в Минфин России жалоба на действия (бездействие) саморегулируемой организации аудиторов, нарушающие требования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, которые регулируют аудиторскую деятельность. Указанная жалоба может быть подана в Минфин России аудиторской организацией, аудитором, а также федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Центральным банком Российской Федерации, другими СРО аудиторов, общественными объединениями, иными лицами в случаях, предусмотренных другими федеральными законами. Иные основания для осуществления внеплановой проверки Минфином России СРО аудиторов устанавливаются законодательством Российской Федерации.

На сегодняшний день, по информации Минфина России, внеплановые проверки СРО аудиторов не проводились.

В свою очередь, следует отметить, что сосредоточение у одного федерального органа исполнительной власти функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аудиторской деятельности и функций по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО аудиторов противоречит основным принципам введения института саморегулирования.

В связи с чем, а также учитывая, что функции по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, возложены на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (Росфиннадзор), представляется необходимым рассмотреть вопрос о передаче функций по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО аудиторов Росфиннадзору.

Осуществление СРО аудиторов контроля (надзора) за осуществлением своими членами аудиторской деятельности

Согласно статье 10 Закона об аудиторской деятельности СРО аудиторов в отношении своих членов осуществляют внешний контроль качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов.

Предметом внешнего контроля качества работы является соблюдение аудиторской организацией, индивидуальным аудитором требований Закона об аудиторской деятельности, стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов.

Кроме того, внешний контроль качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций осуществляют как саморегулируемые организации аудиторов, так и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в соответствии с Положением о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 г. № 278, является Росфиннадзор.

В соответствии со статьей 20 Закона об аудиторской деятельности в отношении члена саморегулируемой организации аудиторов, допустившего нарушение требований Закона об аудиторской деятельности, стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов, СРО аудиторов может применить меры дисциплинарного воздействия: предписание об устранении нарушений, предупреждение, наложение штрафа, решение о приостановлении членства в СРО или исключении.

Дополнительно следует отметить, что до принятия Закона № 307-ФЗ, предусматривающего переход рынка аудиторских услуг от лицензирования к механизмам саморегулирования, аудиторская деятельность регламентировалась Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности»

(далее – Закон № 119-ФЗ), которым предусматривалось осуществление контроля качества работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов.

Так, ранее на аудиторские организации и индивидуальных предпринимателей возлагалась обязанность по установлению и соблюдению правил внутреннего контроля качества проводимых ими аудиторских проверок. Требования, предъявляемые к таким правилам, регламентировались федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности.

Система проверки качества работы индивидуальных аудиторов и аудиторских организаций внешними проверяющими устанавливалась Минфином России, который мог проводить такие проверки как своими силами, так и делегировать право проведения таких проверок аккредитованным профессиональным аудиторским объединениям в отношении участников этих объединений.

Уклонение от проведения внешней проверки качества работы или непредставление проверяющим всей необходимой для проверки документации или иной требуемой информации могло послужить основанием для аннулирования лицензии на осуществление аудиторской деятельности аудиторской организации или индивидуальным аудитором.

Так, в 2009 г. в рамках системы внешнего контроля качества работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов проведено 611 проверок. По экспертным оценкам, проверками были охвачены порядка 13% всех аудиторских организаций, которые фактически вели аудиторскую деятельность в Российской Федерации.

Количество внешних проверок качества работы аудиторских организаций, проведенных профессиональными объединениями аудиторов и аудиторских организаций, приведено в следующей таблице:

Таблица № 2. Число внешних проверок качества работы аудиторских организаций.

Профессиональное объединение аудиторов и аудиторских организаций	Количество проведенных проверок		Доля аудиторских организаций - членов профессиональных объединений, в которых проведены проверки, %	
	2008 г.	2009 г.	2008 г.	2009 г.
АПР	224	234	16	17
ИПАР	42	34	29	24
МоАП	141	136	21	21
ИПБР	141	123	16	14
РКА	113	84	37	28

По сравнению с 2008 г. количество проведенных в 2009 г. внешних проверок качества работы аудиторских организаций сократилось на 8%. Уменьшение количества проведенных проверок имело место во всех профессиональных объединениях аудиторов и аудиторских организаций, за исключением АПР.

Как и ранее, абсолютное большинство внешних проверок качества в 2009 г. проведено в малых аудиторских организациях. Лишь 9% проверенных аудиторских организаций проводили аудит финансовой (бухгалтерской) отчетности общественно значимых организаций (кредитных и страховых организаций, организаций, ценные бумаги которых допущены к обращению на организованном финансовом рынке, др.). Проверками были охвачены аудиторские организации, осуществляющие деятельность во всех федеральных округах.

Из общего количества внешних проверок качества работы 99% являлись плановыми, 1% - проведены по поручениям Минфина России и на основании поступивших в профессиональные объединения аудиторов и аудиторских организаций жалоб.

В 2009 г. профессиональными объединениями аудиторов и аудиторских организаций (за исключением ИПБР) проведены 399 проверок соблюдения аудиторскими организациями требований Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Эти проверки проводились в ходе внешнего контроля качества работы аудиторских организаций.

В 2009 г. профессиональными объединениями аудиторов и аудиторских организаций проведено 1395 проверок качества работы аудиторов. Количество внешних проверок качества работы аудиторов по профессиональным объединениям аудиторов и аудиторских организаций приведено в следующей таблице:

Таблица № 3. Число проверок качества работы аудиторов.

Профессиональное объединение аудиторов и аудиторских организаций	Количество проведенных проверок	Доля аудиторов - членов профессиональных объединений, в которых проведены проверки, %
АПР	592	60
ИПАР	294	34
МоАП	270	26
ИПБР	0	0
РКА	239	13

По сравнению с 2008 г. количество проведенных в 2009 г. внешних проверок качества работы аудиторов увеличилось в 2,5 раза. Увеличение количества проведенных проверок имело место во всех профессиональных объединениях аудиторов и аудиторских организаций, за исключением РКА.

Расходы профессиональных объединений аудиторов и аудиторских организаций на осуществление внешнего контроля качества за 2009 г. составили 8,2 млн. руб. или 10,7% общих расходов этих организаций. По сравнению с 2008 г. совокупные расходы на осуществление внешнего контроля качества увеличились на 83%, а их доля в общих расходах профессиональных объединений аудиторов и аудиторских организаций – на 8,4 процентных пункта. Увеличение расходов на осуществление внешнего контроля качества произошло во всех профессиональных объединениях аудиторов и аудиторских организаций, которые осуществляли такой контроль, за исключением ИПБР.

В проведении внешних проверок качества работы участвовали 662 контролеров качества профессиональных объединений аудиторов и аудиторских организаций, в том числе 10 штатных контролеров. В 2009 г. штатные контролеры качества имелись в АПР и МоАП. В 2009 г. 604 аудитора прошли обучение по программе повышения квалификации «Обучение контролеров качества аккредитованных при Минфине России профессиональных аудиторских объединений».

Основные параметры деятельности контролеров качества профессиональных объединений аудиторов и аудиторских организаций характеризуется следующими данными:

Таблица № 4. Ключевые характеристики контрольной деятельности в сфере аудиторской деятельности²³.

Профессиональные объединения аудиторов и аудиторских организаций	Количество штатных и внештатных контролеров качества	Количество всех проверок, приходящихся на одного контролера качества	Количество аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов, приходящихся на одного контролера качества
АПР	397	2,1	3,6
ИПАР	21	15,6	7,1
МоАП	108	3,8	6,3
ИПБР	66	1,9	13,7
РКА	70	4,6	4,3

²³ По данным отчета Минфина о результатах Контроля качества работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов за 2009 г.

Также, следует отметить, что за несоответствие требованиям Закона об аудиторской деятельности были применены меры дисциплинарного воздействия:

- в виде исключения из НП «АПР» – 28 аудиторских организаций и 10 аудиторов;
- в виде приостановления членства в НП «АПР» – 11 аудиторских организаций;
- в виде предписаний по основным видам нарушений - 4 - НП «ИПАР»;
- вынесенных предупреждений 4 – НП «ИПАР»;
- в виде приостановления деятельности 32 организаций – МоАП.

Внесудебное урегулирование споров

Законом об аудиторской деятельности не предусмотрено специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций аудиторов. Вместе с тем, следует отметить, что при 4-х СРО аудиторов в настоящее время уже созданы третейские суды.

С учетом данной тенденции при рассмотрении вопроса о создании национального объединения в сфере аудиторской деятельности целесообразно рассмотреть вопрос об обязательном создании при таком объединении третейского суда (т.е. на национальном уровне, а не на уровне отдельно взятой СРО аудиторов). Одновременно, представляется целесообразным рассмотреть вопрос об обязательном привлечении медиаторов для разрешения споров на уровне СРО аудиторов.

Национальное объединение

Законом об аудиторской деятельности не предусмотрено создания национального объединения. Вместе с тем, в целях обеспечения общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности Законом об аудиторской деятельности предусмотрено создание Совета по аудиторской деятельности (далее – Совет) при Минфине России.

При этом Законом об аудиторской деятельности установлено, что в составе Совета все существующие СРО аудиторов будут представлены только двумя представителями, кандидатуры которых выдвигаются совместно всеми СРО аудиторов. В состав Совета входят представители пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности, представители уполномоченного федерального органа, представители федеральных органов исполнительной власти. Необходимо также отметить, что в

соответствии с Законом об аудиторской деятельности, представители саморегулируемых организаций (в составе Совета) аудиторов подлежат ротации один раз в год.

Вместе с тем в структуре Совета создается рабочий орган, в составе которого число представителей СРО аудиторов должно составлять не менее 70 процентов общего числа членов.

С учетом того, что основными функциями Совета являются рассмотрение вопросов государственной политики в сфере аудиторской деятельности, рассмотрение федеральных стандартов аудиторской деятельности и иных нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность, рассмотрение вопросов аттестации аудиторов, рассмотрение обращений и ходатайств СРО аудиторов, а решения Совета по аудиторской деятельности принимаются простым большинством голосов членов совета, участвующих в его заседании, участие лишь двух представителей СРО аудиторов в составе Совета не сможет обеспечить достаточного представительства и необходимого учета мнений профессионального сообщества в решении указанных вопросов и не позволит рассчитывать на должную защиту интересов профессионального аудиторского сообщества.

Необходимо отметить, что механизм саморегулирования предполагает передачу государственных функций на уровень саморегулируемых организаций, в связи с чем создание Совета при федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аудиторской деятельности, а также по осуществлению государственного контроля (надзора) за СРО аудиторов, – Минфине России – противоречит основным принципам перехода от лицензирования к саморегулированию.

Учитывая изложенное, представляется необходимым создание национального объединения в сфере аудиторской деятельности как самостоятельного органа регулирующего профессию аудитора, независимого от федеральных органов исполнительной власти. При этом, целесообразно рассмотреть вопрос либо о придании Совету по аудиторской деятельности при Минфине России статуса совещательного органа с передачей его функционала национальному объединению в сфере аудиторской деятельности, либо вопрос о ликвидации Совета по аудиторской деятельности при Минфине России.

Однако анкетирование СРО аудиторов показало отсутствие необходимости создания национального совета в данной отрасли. Основным аргументом против создания национального совета является дополнительное финансирование на содержание вновь создаваемого органа, которое потребует увеличения сумм членских взносов. Функции национального совета, по мнению аудиторского сообщества, может выполнять уже существующий Совет по аудиторской деятельности при условии увеличения в нем представителей СРО аудиторов.

В соответствии с новой редакцией Закона об аудиторской деятельности федеральные стандарты аудиторской деятельности утверждаются Минфином России.

Следует отметить, что, в отличие от других отраслей и сфер профессиональной деятельности, где введены механизмы саморегулирования, задача разработки федеральных стандартов аудиторской деятельности возложена на СРО аудиторов.

Федеральные стандарты аудиторской деятельности, определяющие требования к порядку осуществления аудиторской деятельности, а также регулирующие иные вопросы, предусмотренные Законом об аудиторской деятельности, разрабатываются в соответствии с международными стандартами аудита.

До утверждения Минфином России федеральных стандартов аудиторской деятельности, предусмотренных Законом об аудиторской деятельности, обязательными для аудиторских организаций, аудиторов, СРО аудиторов и их работников являются федеральные правила (стандарты) аудиторской деятельности, утвержденные до дня вступления в силу Закона об аудиторской деятельности.

Так, в настоящее время действует 32 федеральных свода правил (стандартов) аудиторской деятельности и 4 федеральных стандарта аудиторской деятельности, утвержденных приказом Минфина России от 20 мая 2010 г. № 46н.

Роль профессионального сообщества предполагает их участие в одобрении порядка разработки проектов федеральных стандартов и рассмотрении и рекомендации проектов федеральных стандартов аудиторской деятельности и иных нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность для утверждения уполномоченным федеральным органом.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным при рассмотрении вопроса о создании национального объединения в аудиторской деятельности

предусмотреть включение в такое объединение представителей от каждой СРО аудиторов, по аналогии с Национальным Советом по оценочной деятельности.

2.2.3. Основные проблемы и положительные моменты развития саморегулирования аудиторской деятельности

По результатам проведенного анализа норм законодательства в области аудиторской деятельности выявлены следующие основные проблемы, которые требуют детальной проработки для внесения соответствующих изменений.

1. Подход большинства СРО аудиторов к вопросу разработки стандартов можно назвать формальным.

2. Установленный Законом об аудиторской деятельности механизм солидарной ответственности в условиях незначительных объемов компенсационных фондов СРО аудиторов существенно осложняет вопрос управления компенсационным фондом и не может в полной мере обеспечить все возможные риски, возникающие при проведении аудита

3. Отсутствие в Законе об аудиторской деятельности норм, регламентирующих порядок формирования и размещения средств компенсационного фонда, его минимальный размер, размер взносов членов СРО аудиторов в компенсационный фонд.

4. Сосредоточение у одного федерального органа исполнительной власти функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аудиторской деятельности и функций по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО аудиторов противоречит основным принципам введения института саморегулирования.

5. Законом об аудиторской деятельности не предусмотрено специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций аудиторов

6. Создание Совета при федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аудиторской деятельности, а также по осуществлению государственного контроля (надзора) за СРО аудиторов, – Минфине России – противоречит основным принципам перехода от лицензирования к саморегулированию.

Дополнительно следует, обратить внимание на то, что субъектами аудиторской деятельности должны признаваться аудиторы – физические лица, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций аудиторов и застраховавшие свою ответственность.

Организации не могут являться такими же субъектами аудиторской деятельности, как и физические лица, поскольку:

- являются только способом организации деятельности физических лиц посредством обособления прав, обязанностей, имущества и ответственности;
- не обладают какой-либо профессиональной компетентностью, так как сами по себе не могут обладать ни знаниями, ни опытом. При этом целью заключения договора на проведение аудита является получение профессионального аудиторского мнения, сформировать которое может только физическое лицо, обладающее должным уровнем компетентности – специалист в соответствующей области;
- профессиональная добросовестность юридического лица является производной от профессиональной добросовестности физических лиц.

Применение мер ответственности в отношении юридического лица со стороны саморегулируемой организации аудиторов представляется неэффективным, поскольку:

- меры ответственности в отношении юридических лиц крайне ограничены, так как юридическое лицо не может быть субъектом дисциплинарной и уголовной ответственности;
- исключение юридического лица из числа членов саморегулируемой организации не препятствует созданию нового юридического лица с последующим вхождением в число членов саморегулируемой организации;
- возложение на юридическое лицо гражданско-правовой ответственности не влечет неблагоприятных имущественных последствий для аудиторов – физических лиц, в результате действий которых такая ответственность возникла.

С учетом изложенного, в долгосрочной перспективе представляется необходимым проработать вопрос об изменении субъекта аудиторской деятельности, по

аналогии с другими отраслями и сферами деятельности, где введено обязательное членство в СРО, и субъектом регулирования является физическое лицо.

Среди основных положительных моментов, связанных с изменением отраслевого законодательства в части регламентации вопросов саморегулирования аудиторской деятельности, необходимо отметить следующее.

Помимо государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО аудиторов, Законом об аудиторской деятельности предусматривается осуществление внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, как саморегулируемыми организациями аудиторов, так и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (Росфиннадзор).

Также, Законом об аудиторской деятельности определен новый порядок получения квалификационного аттестата аудитора, устанавливаются правила проведения квалификационного экзамена, в соответствии с которыми всеми СРО аудиторов создается единая аттестационная комиссия, в порядке, установленном Минфином России.

2.2.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли

Следует отметить, что с момента введения механизма саморегулирования в сфере аудиторской деятельности прошло еще недостаточно времени для получения обоснованных выводов об эффективности его применения.

По результатам проведенного опроса представителей некоторых СРО аудиторов, можно сделать вывод о том, что саморегулирование в аудиторской деятельности находится на начальном этапе развития. Вместе с тем большинство СРО аудиторов положительно оценивают переход рынка аудиторских услуг от лицензирования к саморегулированию.

2.2.5. Выводы и предложения по развитию саморегулирования в сфере аудиторской деятельности

1. Наряду с обязательным требованием о создании компенсационного фонда, целесообразно введение механизма страхования профессиональной ответственности с целью обеспечения индивидуальной и коллегиальной ответственности в сфере аудиторской деятельности. При этом целесообразно предусмотреть возможность

регресса лицу, причинившему вред, в случае, если страховой случай наступил вследствие его умысла. Размер регрессного требования не может превышать суммы выплаченного страхового возмещения.

2. Для создания единой модели института саморегулирования в Российской Федерации необходимо рассмотреть вопрос о передаче функций по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО аудиторов органу, отличному от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аудиторской деятельности.

3. Представляется необходимым создание национального объединения в сфере аудиторской деятельности как самостоятельного органа регулирующего профессию аудитора, независимого от федеральных органов исполнительной власти. При этом целесообразно:

- рассмотреть вопрос либо о придании Совету по аудиторской деятельности при Минфине России статуса совещательного органа с передачей его функционала национальному объединению в сфере аудиторской деятельности, либо вопрос о ликвидации Совета по аудиторской деятельности при Минфине России.
- рассмотреть вопрос об обязательном создании при таком объединении третейского суда (т.е. на национальном уровне, а не на уровне отдельно взятой СРО). Одновременно, представляется целесообразным рассмотреть вопрос об обязательном привлечении медиаторов для разрешения споров на уровне СРО аудиторов;
- предусмотреть включение в такое объединение представителей от каждой СРО аудиторов, по аналогии с Национальным Советом по оценочной деятельности;
- в целях стимулирования СРО аудиторов к разработке стандартов аудиторской деятельности предусмотреть закрепление за таким национальным объединением выдачу предписаний СРО аудиторов по совершенствованию стандартов аудиторской деятельности, разработанной соответствующей СРО аудиторов. При этом представляется необходимым детально проработать вопрос о предотвращении «навязывания» отдельных

положений стандартов аудиторской деятельности, разработанных доминирующими СРО аудиторов, другим СРО аудиторов;

- рассмотреть вопрос о проведении национальным объединением оценки регулирующего воздействия разработанных федеральных стандартов аудиторской деятельности перед их утверждением Минфином России.

2.3. Саморегулируемые организации кредитных кооперативов

2.3.1. Описание отрасли и нормативно-правовая база саморегулирования

Мировой опыт показывает, что кредитная кооперация становится одним из важных сегментов финансово-кредитной системы, традиционно обслуживающим мелких предпринимателей, сельскохозяйственных товаропроизводителей и иных лиц, имеющих ограниченный доступ к кредитным ресурсам.

В настоящее время в России зарегистрировано более 2000 кооперативов – объединений физических и (или) юридических лиц на основе членства, осуществляющих привлечение денежных средств членов (пайщиков) кредитного кооператива и их последующее размещение путем предоставления займов своим членам, из них более 700 реально действующих кредитных кооперативов.

Институт саморегулирования с обязательным членством в кредитной кооперации введен Федеральным законом от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» (далее – Закон о кредитной кооперации).

До принятия Закона о кредитной кооперации деятельность кредитных кооперативов регулировалась Федеральным законом «О кредитных потребительских кооперативах граждан», а также Федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации». Область правового регулирования данных законов была существенно ограничена их узкой специализацией, поскольку действие законов распространялось только на специализированные кредитные потребительские кооперативы определенного вида. Фактически кредитные кооперативы имели возможность осуществлять деятельность на основании статьи 116 Гражданского кодекса Российской Федерации, носящей общий характер. Данное обстоятельство могло приводить к нарушениям прав членов-пайщиков кооператива, нарушениям базовых принципов кооперации, в том числе принципов самоуправления, равенства прав и обязанностей членов кредитного кооператива.

Введение механизмов саморегулирования преследовало цели установления эффективного контроля за деятельностью кредитных кооперативов, исключив при этом механизмы обязательного лицензирования.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы саморегулирования в кредитной кооперации, являются:

- Закон о кредитной кооперации;

- Федеральный закон 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Законом о кредитной кооперации предусматривается обязательное членство кредитного кооператива в саморегулируемой организации, которая может создаваться как по территориальному принципу, так и по принципу объединения кредитных кооперативов отдельных видов. Кредитный кооператив может являться членом только одной саморегулируемой организации.

Некоммерческая организация приобретает статус саморегулируемой организации при условии объединения в составе некоммерческой организации не менее 100 кредитных кооперативов или не менее 5 кредитных кооперативов, совокупное число членов (пайщиков) которых превышает 100 тысяч, а также при условии соответствия некоммерческой организации иным требованиям, установленным нормативными правовыми актами уполномоченного федерального органа исполнительной власти и законодательством Российской Федерации о саморегулируемых организациях.

К основным функциям уполномоченного федерального органа исполнительной власти, которым является Минфин России, Законом о кредитной кооперации отнесено:

- ведение государственного реестра кредитных кооперативов, государственного реестра саморегулируемых организаций кредитных кооперативов,
- осуществление взаимодействия с саморегулируемыми организациями кредитных кооперативов и контроля за исполнением саморегулируемыми организациями и их членами положений федерального закона и иных нормативных правовых актов.

2.3.2. Тенденции саморегулирования в отрасли

В связи с принятием Закона о кредитной кооперации все кредитные кооперативы в течение двух лет с даты вступления закона должны вступить в одну из саморегулируемых организаций кредитных кооперативов. В настоящее время существует 4 некоммерческие организации, объединяющие 200 кредитных кооперативов, которые получают статус саморегулируемых организаций после принятия уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Минфином России) акта, регулирующего порядок ведения государственного реестра саморегулируемых организаций кредитных кооперативов. Предположительно, первые саморегулируемые

организации кредитных кооперативов возникнут в первом квартале 2011 г., а их общее число не превысит 6.

Стандарты и правила

В соответствии с Законом о кредитной кооперации саморегулируемая организация разрабатывает обязательные для членов саморегулируемой организации правила и стандарты деятельности. Правила и стандарты саморегулируемой организации обязательны для исполнения всеми ее членами.

При этом уполномоченный федеральный орган исполнительной власти принимает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты, регулирующие деятельность кредитных кооперативов, их союзов (ассоциаций), саморегулируемых организаций и иных объединений кредитных кооперативов.

Механизмы обеспечения имущественной ответственности

Одной из функций саморегулируемой организации кредитных кооперативов должно являться установление механизма обеспечения ответственности ее членов. В этой связи Законом о кредитной кооперации предусматривается установление требования о формировании компенсационного фонда.

Помимо формирования компенсационного фонда в целях обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед пайщиками, саморегулируемая организация вправе требовать от кредитных кооперативов страховать свой риск ответственности за нарушение договоров займа или иных договоров.

Компенсационный фонд формируется за счет платежей (взносов) членов саморегулируемой организации, части доходов от размещения средств компенсационного фонда и иных не запрещенных законом источников.

Размер и порядок внесения платежей (взносов) членов саморегулируемой организации в компенсационный фонд устанавливаются в уставе саморегулируемой организации. При этом размер ежегодных обязательных платежей (взносов) в компенсационный фонд для члена саморегулируемой организации должен составлять не менее 0,2 процентов от среднегодовой величины его активов, рассчитываемой по данным финансовой (бухгалтерской) отчетности.

Максимальная сумма всех обязательных платежей (взносов) члена саморегулируемой организации в компенсационный фонд, при выплате которой

платежи (взносы) в компенсационный фонд членом саморегулируемой организации больше не производятся, не должна превышать пяти процентов от величины активов члена саморегулируемой организации.

Закон о кредитной кооперации содержит ограничения по размещению средств компенсационного фонда, однако средства компенсационного фонда в размере, не превышающем 20 млн. рублей, саморегулируемая организация вправе размещать самостоятельно. В течение одного года со дня достижения компенсационным фондом размера 20 млн. руб. саморегулируемая организация должна заключить договор с управляющей компанией о доверительном управлении средствами компенсационного фонда.

Компенсационные выплаты, осуществляемые саморегулируемой организацией из компенсационного фонда, производятся при недостаточности собственного имущества члена саморегулируемой организации для выполнения его обязательств перед членами (пайщиками). При этом выплаты из компенсационного фонда в отношении одного члена саморегулируемой организации не могут превышать пяти процентов средств компенсационного фонда.

Закон о кредитной кооперации содержит также следующие ограничения в отношении компенсационного фонда:

- на средства компенсационного фонда не может быть наложено взыскание по обязательствам саморегулируемой организации;
- не допускается возврат платежей (взносов) в компенсационный фонд членам саморегулируемой организации.

При исключении сведений о некоммерческой организации из реестра саморегулируемых организаций кредитных кооперативов средства компенсационного фонда подлежат распределению между членами саморегулируемой организации пропорционально сумме внесенных членами саморегулируемой организации платежей (взносов) в компенсационный фонд и выплате членам саморегулируемых организаций по истечении трех лет со дня исключения некоммерческой организации из реестра саморегулируемых организаций кредитных кооперативов.

Таким образом, несмотря на отсутствие прямого указания на это в Законе о кредитной кооперации, при исключении сведений о некоммерческой организации из реестра саморегулируемых организаций кредитных кооперативов в случае банкротства

саморегулируемой организации средства компенсационного фонда подлежат исключению из конкурсной массы и перечислению в депозит нотариуса для последующей выплаты членам саморегулируемой организации.

Контроль (надзор)

Саморегулируемая организация кредитных кооперативов осуществляет контроль за деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований законодательства Российской Федерации в сфере кредитной кооперации, положений их уставов, правил и стандартов саморегулируемой организации.

Контроль (надзор) за саморегулируемыми организациями осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Минфином России).

Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти путем проведения плановых и внеплановых проверок деятельности саморегулируемых организаций.

Плановая проверка деятельности саморегулируемой организации проводится не реже одного раза в два года в соответствии с планом, утверждаемым уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

При осуществлении проверки деятельности саморегулируемой организации уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе принять решение о проверке деятельности кредитного кооператива, являющегося членом саморегулируемой организации, в части соблюдения кредитным кооперативом требований законодательства Российской Федерации в сфере кредитной кооперации, положений его учредительных документов, а также требований, установленных правилами и стандартами саморегулируемой организации.

Внесудебное урегулирование споров

Законом о кредитной кооперации не предусмотрено специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций.

Национальные объединения и федеральные стандарты

Закон о кредитной кооперации не содержит специальных норм о национальном объединении саморегулируемых организаций и федеральных стандартах. При этом саморегулируемые организации вправе объединяться в союзы и ассоциации, а издание

уполномоченным федеральным органом исполнительной власти федеральных стандартов не запрещено.

2.3.3. Основные проблемы и положительные моменты развития саморегулирования в области кредитной кооперации

Важнейшей частью Закона о кредитной кооперации является введение базовых норм о государственном регулировании и саморегулировании в секторе кредитной кооперации.

Особого внимания требует обеспечение контроля за деятельностью кредитных кооперативов (до принятия данного закона такой контроль отсутствовал), имущественной ответственности кредитных кооперативов и самостоятельная разработка ими стандартов деятельности, включая требования к финансовой устойчивости.

Вместе с тем необходимо отметить, что не урегулирован вопрос, связанный с реорганизацией саморегулируемой организации. Ни Закон о кредитной кооперации, ни Закон о саморегулируемых организациях не содержат положений, связанных с реорганизацией саморегулируемых организаций. Закон о некоммерческих организациях содержит общие требования, связанные с процедурами реорганизации. Вместе с тем, представляется целесообразным урегулировать вопросы, связанные с компенсационным фондом и ответственностью саморегулируемой организации за действия своих новых членов, совершенных ими до реорганизации.

2.3.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли

Непосредственно оценка состояния и эффективности применения механизмов саморегулирования в сфере кредитной кооперации может быть проведена только по итогам анализа практики деятельности саморегулируемых организаций кредитных кооперативов, т.е., не ранее 2012 г.

Вместе с тем ожидается, что введение института саморегулирования с обязательным членством позволит, по меньшей мере, частично очистить рынок от недобросовестных и недостаточно компетентных участников.

2.4. Саморегулируемые организации оценщиков

2.4.1. Описание отрасли и нормативная правовая база саморегулирования

В оценочной деятельности институт саморегулирования, предусматривающий обязательное членство в саморегулируемых организациях (далее – СРО) введен с 1 января 2008 г. с принятием Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»» (далее – Закон № 157-ФЗ). Введение механизмов саморегулирования в отрасли было во многом обусловлено невозможностью обеспечения должного уровня контроля (надзора) со стороны государства.

В соответствии с законодательством, действовавшим до 1 января 2008 г. оценочную деятельность вправе были осуществлять юридические лица и индивидуальные предприниматели, получившие лицензии на осуществление оценочной деятельности. В случае отзыва лицензии у компании ее прежние учредители, в том числе лица, вписанные в отозванную лицензию, могли создать новое юридическое лицо в целях дальнейшего осуществления оценочной деятельности. Такая система государственного регулирования показала достаточно низкую эффективность с точки зрения осуществления контроля (надзора) за субъектами регулирования в случаях злоупотребления со стороны оценочных компаний.

Все это послужило основанием для внесения изменений в Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценочной деятельности) в части передачи государственных функций на уровень саморегулируемых организаций, смены субъекта регулирования и введения института персональной имущественной ответственности оценщиков – физических лиц.

При этом законодателем был установлен достаточно длительный переходный период от лицензирования к саморегулированию. Так, лица, имевшие на 30 июня 2006 года лицензии на осуществление оценочной деятельности, были вправе осуществлять оценочную деятельность до 1 января 2008 г.

С 1 января 2008 г. рынок оценочных услуг полностью перешел от лицензирования к саморегулированию, основанном на обязательном членстве оценщиков – физических лиц в СРО оценщиков.

Всего за период существования системы лицензирования было выдано порядка 15 тысяч лицензий, практически в каждую из которых было вписано по несколько человек

(в соответствии с законодательством – не менее двух), т.е., на рынке оценки работало порядка 45 тыс. оценщиков. На сегодняшний момент, количество специалистов, имеющих право заниматься оценочной деятельностью – являющихся членами СРО оценщиков и застраховавших свою ответственность, примерно в три раза меньше.

Таким образом, введение механизмов саморегулирования в оценочной деятельности позволило частично очистить рынок от недобросовестных и недостаточно компетентных участников, а также лиц, реально не осуществлявших деятельность.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы саморегулирования в оценочной деятельности, являются:

- Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о саморегулируемых организациях).

Согласно Закону об оценочной деятельности саморегулируемой организацией оценщиков признается некоммерческая организация, созданная в целях регулирования и контроля оценочной деятельности, включенная в единый государственный реестр саморегулируемых организаций оценщиков и объединяющая на условиях членства оценщиков.

Некоммерческая организация вправе приобрести статус СРО оценщиков при условии соответствия некоммерческой организации следующим требованиям:

1. Объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем трехсот оценщиков.
2. Наличие компенсационного фонда, который формируется за счет взносов ее членов в денежной форме в размере не менее чем тридцать тыс. рублей.
3. Наличие коллегиального органа управления (совета, наблюдательного совета), функционально специализированных органов и структурных подразделений;
4. Наличие стандартов и правил оценочной деятельности.

Следует отметить, что в отличие от других саморегулируемых организаций СРО оценщиков не может быть реорганизована.

При рассмотрении механизмов саморегулирования в оценочной деятельности особое внимание следует обратить на обязанность СРО оценщиков по проведению экспертизы отчетов об оценке.

В целях осуществления экспертизы отчетов оценщиков Законом об оценочной деятельности предусмотрено формирование СРО оценщиков экспертного совета.

Экспертиза отчета об оценке в основном заказывается непосредственно заказчиком, проводится по решению суда или в силу требований норм законодательства. Целью такой экспертизы является проверка соответствия отчетов об оценке законодательству и федеральным стандартам оценки (в отдельных случаях – с подтверждением стоимости, определенной оценщиком), а результатом – выдача положительного или отрицательного экспертного заключения. Следует отметить, что экспертиза отчетов об оценке не является контрольной или дисциплинарной функцией.

Государственное регулирование деятельности саморегулируемых организаций оценщиков в части надзора и нормативно-правового регулирования осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными Правительством Российской Федерации.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оценочной деятельности, является Минэкономразвития России. Кроме того, Минэкономразвития России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование оценочной деятельности (Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437).

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению единого государственного реестра СРО оценщиков, а также по осуществлению надзора за исполнением СРО оценщиков требований Закона об оценочной деятельности в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, является Росреестр.

2.4.2. Тенденции саморегулирования в оценочной деятельности

С момента перехода рынка оценочных услуг от лицензирования к саморегулированию количество оценщиков увеличилось в два с половиной раза и составило чуть более 16 тыс. человек.

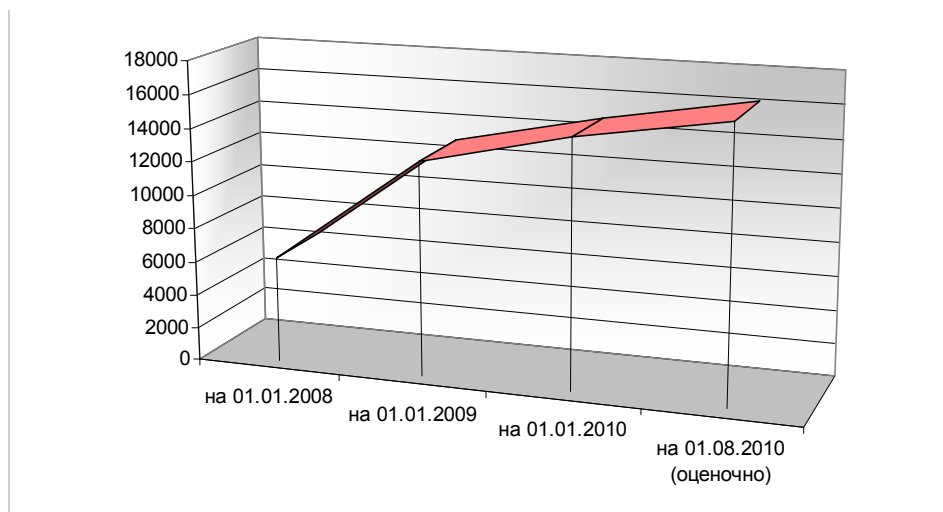


Рисунок 7. Динамика роста оценочного сообщества (общее количество членов СРО оценщиков, человек)

На сегодняшний день в единый государственный реестр СРО оценщиков включено 9²⁴ саморегулируемых организаций оценщиков:

1. Некоммерческое партнерство «Сообщество специалистов-оценщиков «СМАОс» (НП СМАОс);
2. Некоммерческое партнерство Ассоциации российских магистров оценки (НП «АРМО»);
3. Общероссийская общественная организация «Российское общество оценщиков» (ООО «РОО»);
4. Некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация оценщиков «Сибирь» (НП «СОО «Сибирь»);
5. Некоммерческое партнерство «Межрегиональный союз оценщиков» (НП «МСО»);
6. Некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация «Национальная коллегия специалистов оценщиков» (НП «СРО «НКСО»);
7. Межрегиональная саморегулируемая некоммерческая организация – Некоммерческое партнерство «Общество профессиональных экспертов и оценщиков» (НП «ОПЭО»);
8. Некоммерческое партнерство «Сообщество профессионалов оценки» (НП «СПО»);

²⁴ По состоянию на 17 декабря 2010 г. зарегистрировано 10 саморегулируемых организаций оценщиков. В связи с тем, что Саморегулируемая организация Некоммерческое партнерство оценщиков «Экспертный совет» зарегистрирована в Росреестре после окончания работ по подготовке настоящего доклада (дата регистрации – 28 октября 2010 г.), данные об указанной организации не включены в анализ.

9. Некоммерческое партнерство по содействию специалистам кадастровой оценки «Кадастр-оценка» (НП «Кадастр-оценка»).

Первые СРО оценщиков были зарегистрированы в течение переходного периода (второе полугодие 2007 г.)²⁵ и имеют большее количество региональных филиалов и отделений по всей Российской Федерации, по сравнению с объединениями «второй волны». Позже стали создаваться СРО оценщиков по региональному признаку, а впоследствии и СРО, объединяющие оценщиков, специализирующихся на определенном сегменте рынка.

На сегодняшний день более половины СРО оценщиков имеют филиалы и представительства в различных регионах Российской Федерации – общее число представительств равно 34, а общее число филиалов и отделений – 99. При этом наибольшее число филиалов и представительств приходится на Северо-Западный, Приволжский и Центральный федеральный округ.

Кроме того, например, СРО НП «СМАОс» использует возможность назначения уполномоченных региональных представителей, действующих на основании доверенности на территории отдельных регионов.

Стандарты (и правила) СРО оценщиков

Развитие сектора услуг в области оценочной деятельности и повышение их качества неразрывно связано с развитием методологической базы в области оценки, регулируемой, в том числе, стандартами оценки.

На сегодняшний день методологическая база в оценке формируется в большей степени на уровне федеральных стандартов оценки и методических указаний, утвержденных приказами Минэкономразвития России, и стандартов и правил оценочной деятельности, утвержденных саморегулируемыми организациями оценщиков. Лишь в незначительной степени некоторые методологические основы закреплены на уровне федерального законодательства. Такое распределение во многом призвано обеспечить гибкость методологии и ее способность изменяться на фоне быстро меняющихся рыночных условий, что, в целом, соответствует сложившейся международной практике.

²⁵ Первая СРО оценщиков – Некоммерческое партнерство «Сообщество специалистов-оценщиков «СМАОс» (НП СМАОс) зарегистрирована в качестве саморегулируемой организации 28 июня 2007 года.

Согласно статье 22.1 Закона об оценочной деятельности одной из основных функций СРО оценщиков является разработка и утверждение стандартов и правил оценочной деятельности, правил деловой и профессиональной этики.

В свою очередь, в соответствии со статьей 15 Закона об оценочной деятельности оценщик обязан соблюдать при осуществлении оценочной деятельности требования Закона об оценочной деятельности, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральные стандарты оценки, а также стандарты и правила оценочной деятельности, утвержденные СРО оценщиков, членом которой он является, а также соблюдать правила деловой и профессиональной этики, установленные саморегулируемой организацией оценщиков (далее – правила деловой и профессиональной этики), членом которой он является.

Федеральными стандартами оценки определены требования к порядку проведения оценки и осуществления оценочной деятельности, составлению отчетов об оценке, установлены общие понятия оценки и виды стоимостей. Методическими указаниями регламентированы вопросы методологии проведения работ по кадастровой оценке.

По итогам анализа стандартов и правил оценочной деятельности, разработанных различными СРО оценщиков и являющих собой наиболее гибкий по своей сути элемент регулирования методологии оценки, следует отметить, что большинство стандартов и правил оценочной деятельности носят технический характер.

В частности, из девяти СРО оценщиков, только у трех имеются стандарты и правила оценочной деятельности, содержащие методологические положения по оценке отдельных видов объектов оценки (ценные бумаги, недвижимость, интеллектуальная собственность, машины и оборудование и т.п.). При этом следует отметить, что у вновь образованной СРО оценщиков «Некоммерческое партнерство по содействию специалистам кадастровой оценки «Кадастр-оценка»²⁶ стандарты и правила оценочной деятельности фактически отсутствуют, а в качестве стандарта утверждены и действуют правила деловой и профессиональной этики.

Большинство СРО оценщиков при разработке стандартов и правил оценочной деятельности опираются на положения федеральных стандартов оценки. Только три из девяти СРО оценщиков при разработке стандартов и правил оценочной деятельности

²⁶ Включено в единый государственный реестр саморегулируемых организаций оценщиков 15 марта 2010 г. за № 0010.

основывались на положениях международных стандартов оценки, остальные же в том или ином виде дублировали положения федеральных стандартов оценки. Следует также отметить, что у пяти из девяти СРО оценщиков действуют правила деловой и профессиональной этики.

Неоднозначность применения законодательства Российской Федерации в части стандартизации деятельности СРО оценщиков влечет необходимость законодательного закрепления дополнительных требований, являющихся обязательными для субъектов оценочной деятельности.

В целях стимулирования СРО оценщиков к разработке стандартов и правил оценочной деятельности представляется целесообразным внести изменения в Закон об оценочной деятельности, предусматривающие закрепление за Национальным Советом функции по выдаче предписаний СРО оценщиков по совершенствованию стандартов и правил оценочной деятельности, разработанных соответствующей СРО оценщиков. При этом в Законе об оценочной деятельности представляется целесообразным предусмотреть положения, предотвращающие «навязывание» отдельных положений стандартов и правил оценочной деятельности, разработанных доминирующими СРО оценщиков, другим СРО оценщиков.

Дополнительно следует отметить, что указанная схема разработки СРО оценщиков стандартов и правил оценочной деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики, в наибольшей степени соответствует международному опыту регулирования оценочной деятельности.

В частности, в большинстве развитых зарубежных стран в сфере оценочной деятельности применяется модель саморегулирования с минимальным вмешательством государства. Наибольшую роль играют международные и национальные оценочные сообщества, которые разрабатывают стандарты и правила, регламентирующие деятельность всех членов указанных сообществ.

В качестве примера можно отметить следующие стандарты оценочной деятельности, разработанных международными сообществами оценщиков: Международные стандарты оценки (IVS), стандарты международной ассоциации налоговых оценщиков (IAAO), Американские стандарты оценки (USPAP), Европейские стандарты оценки (TEGOVA), стандарты Королевского сообщества сертифицированных оценщиков (RICS) и другие.

Учитывая относительно недавний переход оценочной деятельности Российской Федерации к саморегулированию, представляется целесообразным ориентироваться на существующую модель регулирования оценочной деятельности в Российской Федерации с уклоном на совершенствование методологии, осуществляемое СРО оценщиков на основании предписаний Национального Совета.

Механизмы обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций оценщиков

Законом о саморегулируемых организациях предусмотрено право СРО применять один из следующих способов обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами:

- создание системы личного и (или) коллективного страхования;
- формирование компенсационного фонда.

В части применения средств компенсационного фонда в оценочной деятельности используется механизм субсидиарной ответственности. Кроме того, в соответствии со статьей 24.6 Закона об оценочной деятельности убытки, причиненные заказчику или имущественный вред, причиненный третьим лицам вследствие использования итоговой величины рыночной или иной стоимости объекта оценки, указанной в отчете, подлежат возмещению в полном объеме за счет имущества оценщика, причинившего своими действиями (бездействием) убытки или имущественный вред, или за счет имущества юридического лица, с которым оценщик заключил трудовой договор.

Юридическое лицо, с которым оценщик заключил трудовой договор, может указать в договоре на проведение оценки условия принятия на себя обязательства по дополнительному обеспечению обязанности оценщика возместить убытки, причиненные заказчику, заключившему договор на проведение оценки, или имущественный вред, причиненный третьим лицам.

Страхование имущественной ответственности

Серьезные изменения в части механизмов страхования ответственности в оценочной деятельности внесены вступившим в силу в 2007 г. Законом № 157-ФЗ, предусматривавшим переход оценочной деятельности на саморегулирование, а также введившим определенные требования к условиям страхования гражданской ответственности, отсутствовавшим в предыдущих редакциях закона.

Основные изменения коснулись вопросов определения страхового случая, минимального размера страховой суммы, объекта страхования, размера страхового возмещения и срока действия договора страхования.

В соответствии со статьей 24.6 Закона об оценочной деятельности размер страховой суммы по договору обязательного страхования ответственности оценщика при осуществлении оценочной деятельности не может составлять менее чем 300 тыс. рублей.

Следует отметить, что согласно опросу саморегулируемых организаций оценщиков, проведенному Минэкономразвития России, размер страховой суммы по договорам обязательного страхования ответственности оценщика при осуществлении оценочной деятельности превышает размер страховой суммы, установленный Законом об оценочной деятельности.

Так, согласно данным СРО НП «СМАОс»:

- средний размер страховой суммы по договорам обязательного страхования ответственности оценщиков в 2009 г. составил 2 140 тыс. рублей
- в 2010 г. максимальный размер страховой суммы по договору обязательного страхования ответственности оценщика составил 100 млн. рублей.

Также, по данным СРО НП «СМАОс» юридические лица, с которыми оценщики – члены Партнерства заключили трудовые договоры, в большинстве случаев заключают договоры дополнительного страхования ответственности юридического лица. В соответствии с представленными данными максимальный размер страховой суммы по таким договорам составил в 2010 г. 1 млрд. рублей.

Страховым случаем по договору обязательного страхования ответственности является установленный вступившим в законную силу решением арбитражного суда или признанный страховщиком факт причинения ущерба действиями (бездействием) оценщика в результате нарушения требований федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, установленных СРО оценщиков, членом которой являлся оценщик на момент причинения ущерба.

В случае наступления страхового случая страховщик производит страховую выплату в размере причиненного реального ущерба, но не более чем в размере страховой суммы по договору обязательного страхования ответственности.

Эти изменения были положительно восприняты страховым сообществом, однако, ряд требований к страхованию, установленных статьей 24.7 Закона об оценочной деятельности, нуждается в доработке, в том числе:

1. Договор обязательного страхования ответственности заключается на срок не менее одного года с условием возмещения ущерба, причиненного в период действия договора обязательного страхования ответственности, в течение срока исковой давности, установленного законодательством Российской Федерации (четвертый абзац ст. 24.7 Закона об оценочной деятельности).

Указанная норма устанавливает, что ущерб действиями должен быть причинен оценщика в течение периода действия договора страхования. Однако любой ущерб является следствием конкретных действий (бездействия) оценщика.

Как показывает практика, такие действия (бездействие) могут быть совершены как в течение срока действия договора страхования, так и до его начала. Но это, как правило, не находит отражения во многих договорах страхования, заключаемых страховыми компаниями, которые в целях привлечения клиентов стремятся любой ценой снизить страховую премию по договору и необоснованно, вопреки интересам оценщиков и саморегулируемых организаций (которым в случае неполучения выплаты страхового возмещения придется возмещать ущерб из компенсационного фонда), указывают в договорах страхования, что действия (бездействие) оценщика, приведшие к причинению ущерба, также должны произойти в течение периода действия договора страхования.

2. В случае наступления страхового случая страховщик производит страховую выплату в размере причиненного заказчику и (или) третьему лицу реального ущерба, установленном вступившим в законную силу решением арбитражного суда, но не более чем в размере страховой суммы по договору обязательного страхования ответственности (третий абзац статьи 24.7 Закона об оценочной деятельности).

Такой подход к определению объема страхового возмещения в рамках договора обязательного страхования исключает возможность страхования расходов самого оценщика при урегулировании страхового случая (например, судебных расходов и расходов на проведение экспертизы), поскольку эти расходы не являются реальным ущербом заказчика и третьего лица.

В соответствии со статьей 24.6 Закона об оценочной деятельности оценщик несет ответственность за причиненные убытки, которые согласно статье 15 Гражданского кодекса (ГК РФ) также включают в себя возмещение упущенной выгоды, которая не покрывается условиями договора обязательного страхования. Поэтому, в случае необходимости ее компенсации, выплата будет осуществляться из средств компенсационного фонда СРО оценщиков, членом которой является оценщик.

Одним из наиболее обсуждаемых вопросов после принятия новой редакции Закона об оценочной деятельности является вопрос: кто ответственен за возмещение убытков в случае, когда они были причинены оценщиком, работающим по трудовому договору с юридическим лицом.

Законом об оценочной деятельности предусмотрена возможность заключения договора на оценку с юридическим лицом, соответствующим ряду установленных требований. При этом оценка осуществляется оценщиком, с которым у юридического лица заключен трудовой договор. В соответствии с абзацем 1 ст. 24.6 Закона об оценочной деятельности убытки, причиненные заказчику, заключившему договор на проведение оценки, или имущественный вред, причиненный третьим лицам вследствие использования итоговой величины рыночной или иной стоимости объекта оценки, указанной в отчете, подписанном оценщиком или оценщиками, подлежат возмещению в полном объеме за счет имущества оценщика или оценщиков, причинивших своими действиями (бездействием) убытки или имущественный вред при осуществлении оценочной деятельности, или за счет имущества юридического лица, с которым оценщик заключил трудовой договор.

В соответствии с нормами гражданского законодательства, в случае, если оценщик заключил трудовой договор с юридическим лицом, которое в свою очередь является исполнителем по договору на проведение оценки (должником), в соответствии со ст. 308 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс) обязанности по данному договору возникают только у лиц, участвующих в нем в качестве сторон. В том числе, ст. 393 Гражданского кодекса предусмотрена обязанность должника возместить кредитору убытки, причиненные неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства. Помимо вышеуказанного ст. 402 Гражданского кодекса установлено, что действия работников должника по исполнению

его обязательства считаются действиями должника. Должник отвечает за эти действия, если они повлекли неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства.

В соответствии с абзацем 2 ст. 24.6 Закона об оценочной деятельности юридическое лицо, с которым оценщик заключил трудовой договор, может указать в договоре на проведение оценки условия принятия на себя обязательства по дополнительному обеспечению обязанности оценщика возместить убытки, причиненные заказчику, заключившему договор на проведение оценки, или имущественный вред, причиненный третьим лицам.

Однако положения данного абзаца вносят неопределенность в механизм возмещения убытков исполнителем по договору, установленный нормами Гражданского кодекса. На основании изложенного для приведения действующего законодательства в соответствие необходимо признать утратившим силу абзац 2 ст. 24.6 Закона об оценочной деятельности.

Данный вопрос имеет непосредственное отношение к страхованию ответственности и актуален также и для страховщиков, т.к., юридические лица не обязаны страховать свою ответственность. Поэтому механизмы страхования не могут быть задействованы, и соответственно возмещение убытков будет осуществляться юридическим лицом самостоятельно (если его гражданская ответственность не была застрахована в добровольном порядке) до тех пор, пока ответственным за причинение убытков не будет признан оценщик.

Следует отметить, что официальная информация о выплатах по договорам обязательного страхования ответственности отсутствует, поскольку такая информация является конфиденциальной, и страховые компании не вправе ее разглашать.

Вместе с тем, согласно данным, опубликованным в средствах массовой информации, одной из крупнейших в России страховой компанией была осуществлена выплата по договору страхования имущественной ответственности²⁷:

«По делу о банкротстве при продаже имущества предприятия-банкрота была привлечена застрахованная оценочная компания для оценки продаваемого имущества. После проведения оценки имущество предприятия было продано за цену, соответствующую оценке. Полученные от реализации имущества деньги пошли на погашение задолженности перед кредиторами (полностью задолженность погасить не удалось).

²⁷ По всей видимости, что речь идет о добровольном договоре страхования. Опубликовано в журнале «Оценочная деятельность» за сентябрь 2010 года.

Некоторое время спустя кредиторы подали исковое заявление о признании отчета об оценке недействительным в связи с серьезными нарушениями стандартов оценки, допущенными в отчете. Суд вплоть до кассации, учитывая результаты экспертизы отчета, признал отчет об оценке недействительным. После данного судебного решения кредиторы провели повторную ретро-оценку проданного имущества предприятия и подали иск о возмещении убытков к оценочной компании. Суд вплоть до кассации удовлетворил иск о возмещении убытков в размере 7 000 000 рублей».

Компенсационные фонды

В соответствии со статьей 24.8 Закона об оценочной деятельности размер компенсационной выплаты за счет компенсационного фонда по требованию или требованиям заказчиков третьих лиц к одному оценщику по одному страховому случаю не может превышать шестисот тыс. рублей.

Одновременно статьей 24.8 Закона об оценочной деятельности установлено, что основанием для обращения взыскания на компенсационный фонд считается установленный решением арбитражного суда или признанный страховщиком факт наступления страхового случая по договору обязательного страхования ответственности.

Требование о получении компенсационной выплаты за счет компенсационного фонда может быть предъявлено к СРО оценщиков, членом которой является или являлся оценщик на момент причинения ущерба, только в случае совпадения следующих условий:

- для возмещения ущерба, причиненного оценщиком, недостаточно средств, полученных по договору обязательного страхования ответственности;
- оценщик отказался удовлетворить требование заказчика или третьего лица о возмещении ущерба либо заказчик или третье лицо не получили от него в разумный срок ответ на предъявленное требование.

Не допускается осуществление выплат за счет компенсационного фонда (в том числе возврат членам саморегулируемой организации оценщиков их взносов), за исключением выплат в целях обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации оценщиков перед заказчиками или третьими лицами.

На начало августа 2010 г. совокупный компенсационный фонд СРО оценщиков составил более 480 млн. рублей. Для сравнения, менее года назад (на 1 января 2009 г.) он составлял чуть более 380 млн. рублей. Расширение совокупного фонда произошло,

прежде всего, ввиду увеличения членов различных СРО, а так же в результате появления новых саморегулируемых организаций оценщиков. На рисунках 8 и 9 показаны динамика роста совокупного компенсационного фонда всех СРО оценщиков и распределение совокупного компенсационного фонда по СРО соответственно.

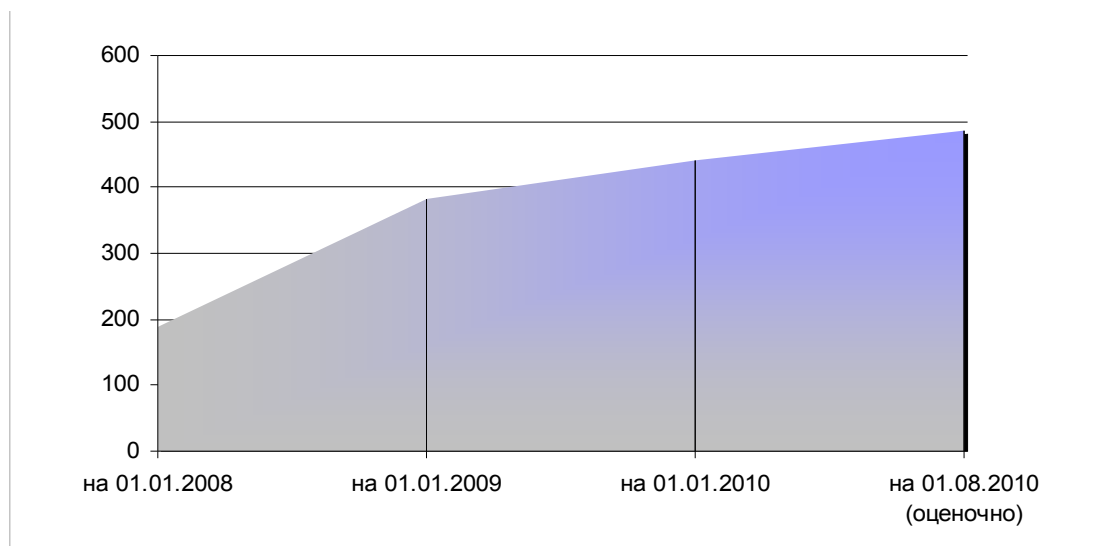


Рисунок 8. Динамика роста совокупного компенсационного фонда всех СРО оценщиков (млн. руб.)

На сегодняшний день компенсационные фонды каждой СРО оценщиков сопоставимы с размером СРО оценщиков (Рисунок 9).

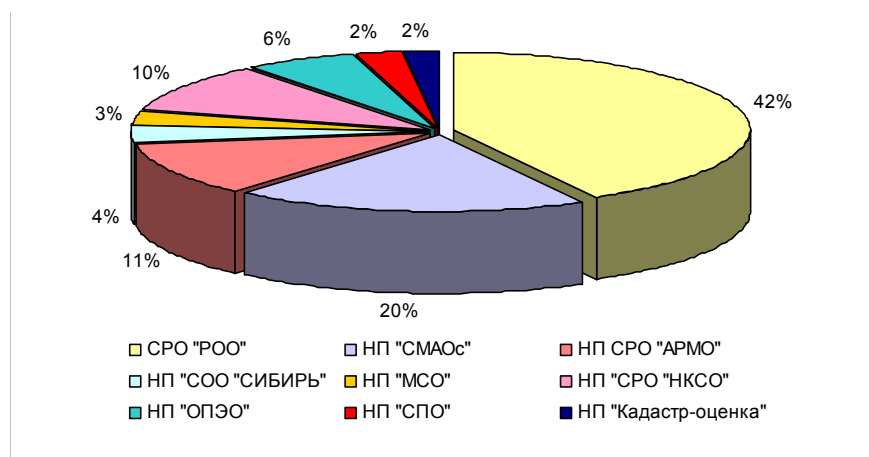


Рисунок 9. Распределение совокупного компенсационного фонда по СРО оценщиков

В целях сохранения и увеличения средств компенсационного фонда СРО оценщиков обязана заключить договор доверительного управления средствами фонда с управляющей компанией. Контроль за действиями управляющей компании в отношении средств компенсационного фонда осуществляется специализированным депозитарием. И управляющая компания, и депозитарий избираются по результатам конкурса, проводимого СРО оценщиков в порядке, установленном ее внутренними документами,

средства компенсационного фонда размещаются управляющей компанией в соответствии с инвестиционной декларацией, принятой СРО оценщиков.

Законом об оценочной деятельности установлен ряд ограничений на размещение средств компенсационного фонда. Так, не менее чем 40% этих средств должно быть размещено в государственные ценные бумаги Российской Федерации, не более чем 40% этих средств может быть размещено в обращающиеся на организованном рынке ценных бумаг акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ, или в паи паевых инвестиционных фондов. При этом не допускается размещать более чем 5% средств компенсационного фонда в акции одного эмитента, а также размещать средства компенсационного фонда в векселя, ценные бумаги, не обращающиеся на организованном рынке ценных бумаг, и в иностранные ценные бумаги.

Доход, полученный от размещения средств компенсационного фонда, направляется на пополнение этого фонда и покрытие расходов, связанных с обеспечением надлежащих условий размещения таких средств.

Исходя из результатов проведенного Минэкономразвития России опроса СРО оценщиков и уполномоченного на осуществление контроля за СРО оценщиков органа исполнительной власти (Росреестра), информация о случаях выплат из компенсационного фонда отсутствует.

Учитывая изложенное, следует отметить, что механизм обеспечения имущественной ответственности в оценочной деятельности в достаточной мере урегулирован Законом об оценочной деятельности. Вместе с тем имеются пробелы регулирования при обязательном страховании имущественной ответственности оценщиков, в связи с чем представляется необходимым совершенствование нормативной правовой базы в части:

- уточнения лица, ответственного за возмещение убытков в случае, когда они были причинены оценщиком, работающим по трудовому договору с юридическим лицом;
- приведения статьи 24.6 Закона об оценочной деятельности в соответствие с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации: необходимо признать утратившим силу абзац 2 статьи 24.6 Закона об оценочной деятельности.

Контроль (надзор)

Функции по осуществлению надзора за выполнением СРО оценщиков требований Закона об оценочной деятельности возложены на Росреестр. Надзор за деятельностью СРО оценщиков осуществляется Росреестром путем проведения плановых и внеплановых проверок. Кроме того, Росреестр уполномочен обращаться в суд с заявлением об исключении СРО оценщиков из единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков.

Порядок осуществления надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков устанавливается уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности (Минэкономразвития России). Следует отметить, что в настоящее время разработаны проект приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка осуществления надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков» и проект административного регламента исполнения Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и надзору за деятельностью саморегулируемых оценщиков.

Согласно Закону об оценочной деятельности плановые проверки СРО оценщиков проводятся не чаще чем один раз в два года.

Так, в 2009 г. Росреестром проведено 5 плановых проверок саморегулируемых организаций оценщиков. По результатам проверок вынесены предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации руководству всех проверенных в 2009 г. саморегулируемых организаций оценщиков.

При проведении Росреестром проверок СРО оценщиков среди основных нарушений федеральных законов следует отметить следующие:

1. Несоблюдение требований статьи 24 Закона об оценочной деятельности в части:

- приема лица в члены саморегулируемой организации оценщиков и внесения сведений о таком лице в реестр членов саморегулируемой организации оценщиков до оплаты (или частичной оплаты) обязательного взноса в компенсационный фонд и до предоставления договора обязательного страхования ответственности;

- порядка информирования установленных законом лиц об исключении оценщика из состава членов саморегулируемой организации;
- выдачи оценщику документа о членстве в десятидневный срок со дня внесения сведений о нем в реестр членов саморегулируемой организации оценщиков.

2. Несоблюдение требований частей 7 и 8 статьи 9 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», частей 7 и 8 статьи 24.3 Закона об оценочной деятельности в части определения порядка предоставления оценщиком информации по запросу саморегулируемой организации и неисполнения требования закона о передаче материалов проверки в дисциплинарный комитет в случае установления нарушений в деятельности оценщиков.

3. Несоблюдение требований статьи 24.4 Закона об оценочной деятельности в части:

- обязательного приглашения на заседания дисциплинарного комитета лиц, направивших жалобы, а также членов саморегулируемой организации, в отношении которых рассматриваются дела о применении дисциплинарных взысканий;
- направления в течение двух рабочих дней со дня принятия дисциплинарным комитетом решения о применении дисциплинарного взыскания к члену саморегулируемой организации оценщиков копии такого решения члену саморегулируемой организации оценщиков и лицу, по жалобе которого принято такое решение.

4. Нарушение требований статьи 24.7 Закона об оценочной деятельности в части осуществления контроля за порядком страхования ответственности членов саморегулируемой организации.

5. Нарушение статей 24.6, 24.8 и 24.9 Закона об оценочной деятельности в части условий и порядка формирования и размещения средств компенсационного фонда саморегулируемой организации оценщиков.

6. Нарушение требований статьи 22.3 Закона об оценочной деятельности в части состава и объема информации, подлежащей размещению на официальном сайте саморегулируемой организации оценщиков в сети Интернет.

7. Нарушение требований статьи 17 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и статьи 24.2 Закона об оценочной деятельности при формировании состава коллегиального органа управления саморегулируемой организации оценщиков.

Решение о проведении внеплановой проверки деятельности СРО оценщиков принимается Росреестром на основании заявлений юридических лиц, физических лиц, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, правоохранительных органов о нарушении СРО оценщиков либо ее членами Закона об оценочной деятельности, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

При этом следует отметить, что Закон об оценочной деятельности не содержит перечня оснований для проведения Росреестром внеплановых проверок СРО оценщиков. Таким образом, при поступлении в Росреестр жалоб на СРО оценщиков, в том числе на органы управления СРО, зачастую происходит отказ в проведении внеплановой проверки СРО оценщиков по причине отсутствия в законодательстве четких оснований для ее проведения.

С учетом изложенного, в части надзора за деятельностью СРО оценщиков следует отметить следующие пробелы законодательства.

1. Отсутствие законодательного закрепления обязанности СРО оценщиков направлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти документы и информацию, предусмотренную Законом об оценочной деятельности.

2. Отсутствие четко закрепленного перечня оснований для проведения Росреестром внеплановых проверок деятельности СРО оценщиков.

Контроль СРО оценщиков за осуществлением своими членами оценочной деятельности

Для осуществления контроля за оценочной деятельностью членов СРО оценщиков Законом об оценочной деятельности предусмотрено формирование саморегулируемой организацией оценщиков соответствующего структурного подразделения из числа ее работников. Контроль за осуществлением оценочной деятельности членами СРО оценщиков ведется путем проведения плановых и внеплановых проверок.

Предметом плановой проверки является соблюдение членами саморегулируемой организации оценщиков требований Закона об оценочной деятельности, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики, дополнительных требований к порядку обеспечения имущественной ответственности оценщиков при осуществлении оценочной деятельности.

При этом Законом об оценочной деятельности устанавливается периодичность проведения плановых проверок – не реже одного раза в три года и не чаще одного раза в год.

Внеплановая проверка проводится СРО оценщиков на основании направленной в СРО оценщиков мотивированной жалобы на нарушение оценщиком требований Закон об оценочной деятельности, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов оценки, стандартов и правил оценочной деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики. При этом Закон об оценочной деятельности допускает установление во внутренних документах СРО оценщиков иных оснований для проведения внеплановой проверки.

Сложившаяся практика показывает, что в основном СРО оценщиков проводят плановые проверки.

В целом, оценочное сообщество положительно оценивает качество проверок СРО – представители оценочных компаний довольны их результатами. При этом более половины оценщиков полагают, что проверка положительно сказалась на эффективности работы сотрудников, качество и эффективность работы в дальнейшем повысились. Порядка 44% оценочных организаций считают, что степень эффективности работы оценщиков-сотрудников в результате проверки осталась на прежнем уровне.

В свою очередь, стоит отметить наличие фактов исключения из членства в саморегулируемых организациях оценщиков, которые происходят не только по собственному желанию оценщика (например, с целью перехода в другую СРО оценщиков или ввиду смены профессии), но и в результате его неправомерных действий, связанных с несоблюдением законодательства в сфере оценки, различных стандартов и правил СРО оценщиков, членом которой он является. В последнем случае,

в соответствии с Законом об оценочной деятельности, решение об исключении принимается коллегиальным органом управления СРО оценщиков.

Всего к началу III квартала текущего года СРО оценщиков исключили чуть более 340 членов, что составляет менее 3% от общего числа оценщиков, внесенных в реестр СРО.

Анализ динамики числа исключений из саморегулируемых организаций оценщиков показывает, что количество исключенных членов пропорционально их общему количеству в СРО. Например, по состоянию на начало 2010 г., наибольшее число исключений из членства приходится на СРО РОО, которая, в свою очередь, является крупнейшей по количеству членов (рисунок 10).

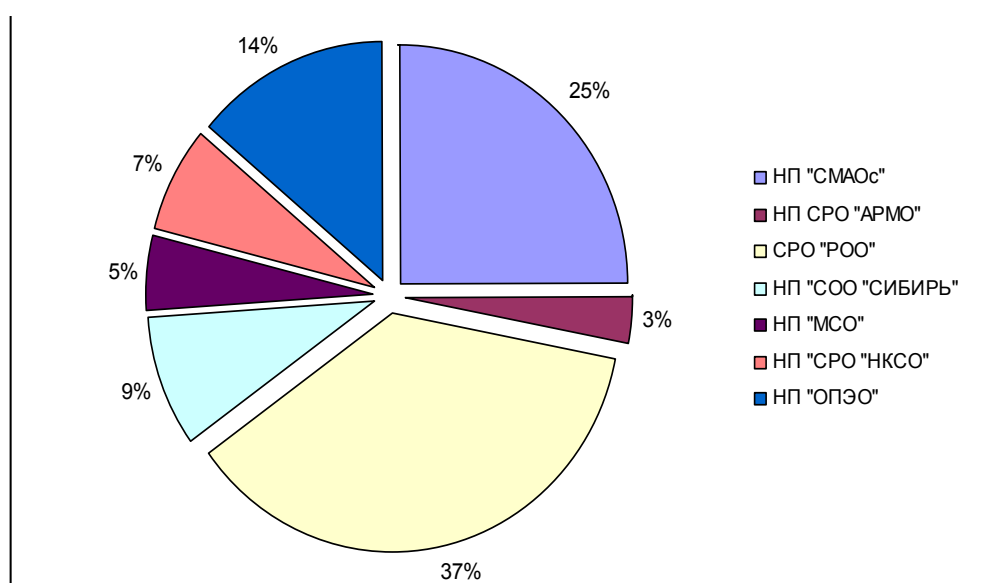


Рисунок 10. Доля СРО оценщиков в общем числе исключений членов

Вместе с тем, остается не урегулированным на законодательном уровне вопрос административной ответственности для лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, и должностных лиц СРО оценщиков, что зачастую повышает коррупционную составляющую, количество недобросовестных оценщиков и приводит к «произволу» и «самоуправству» со стороны должностных лиц СРО оценщиков в отношении своих членов.

Таким образом, необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части установления ответственности для лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, и должностных лиц СРО оценщиков.

Внесудебное урегулирование споров

Законодательством в области оценочной деятельности предусмотрен специальный механизм внесудебного урегулирования споров с участием СРО оценщиков исключительно в отношении результатов государственной кадастровой оценки.

Статьей 24.19 Закона об оценочной деятельности предусмотрено создание комиссий по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости, в состав которых в том числе входят представители СРО оценщиков. В настоящее время Минэкономразвития России разрабатывается порядок создания и работы таких комиссий.

В тоже время статьей 24.10 Закона об оценочной деятельности одной из основных функций Национального совета по оценочной деятельности предусмотрено создание общероссийского третейского суда в области оценочной деятельности.

На сегодняшний момент такой суд Национальным советом по оценочной деятельности не создан, в связи с чем, представляется необходимым внести в законодательство об оценочной деятельности нормы, устанавливающие сроки создания такого суда, а также предусмотреть ответственность для лиц, ответственных за реализацию указанных мероприятий, в случае несвоевременного исполнения требований, установленных законодательством Российской Федерации.

Национальное объединение и федеральные стандарты

В целях обеспечения общественных интересов, формирования единых подходов к осуществлению оценочной деятельности, выработки единой позиции оценщиков по вопросам регулирования их деятельности, координации деятельности саморегулируемых организаций оценщиков, а также в целях взаимодействия саморегулируемых организаций оценщиков с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и потребителями услуг в области оценочной деятельности саморегулируемые организации оценщиков образуют Национальный совет по оценочной деятельности.

Национальный Совет по оценочной деятельности (далее – Национальный Совет) был зарегистрирован в августе 2008 г. и является некоммерческой организацией. Членами Национального совета являются все СРО оценщиков, зарегистрированные на 1 сентября 2010 г.

По мнению большинства членов Совета Национального Совета в целом законодательная база в сфере оценочной деятельности находится на удовлетворительном уровне, позволяя оценщикам корректно осуществлять свою деятельность, однако требует усовершенствования в отношении ряда вопросов. При этом по мнению около 40% от общего числа членов Совета Национального Совета, законодательная база в сфере оценочной деятельности требует серьезного пересмотра и внесения изменений.

Особое внимание следует обратить на функцию Национального Совета по рассмотрению образовательных программ образовательных учреждений, осуществляющих профессиональное обучение специалистов в области оценочной деятельности, и рекомендации таких программ к утверждению.

В настоящее время на законодательном уровне не урегулирован вопрос о том, чьей компетенции относится разработка таких программ.

Таким образом, в целях повышения качества образования в области оценочной деятельности, представляется необходимым внесение изменений в законодательство Российской Федерации, в части закрепления полномочий по разработке образовательных программ образовательных учреждений, осуществляющих профессиональное обучение специалистов в области оценочной деятельности, и, соответственно, установить обязанность направления проектов таких программ для рассмотрения в Национальный Совет для последующего утверждения.

Разработка федеральных стандартов оценки является одной из основных функций Национального Совета по оценочной деятельности.

В настоящее время действуют следующие федеральные стандарты оценки, утвержденные приказами Минэкономразвития России от 20 июня 2007 г. №№ 254, 255, 256:

- «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки» (ФСО № 1);
- «Цель и виды стоимости» (ФСО № 2);
- «Требования к отчету об оценке» (ФСО № 3).

Первые три федеральных стандарта оценки были подготовлены в целях реализации положений Закона об оценочной деятельности – они устанавливают общие понятия оценки, требования к ее проведению, виды стоимости и основные требования к

отчетам оценщиков, т.е. представляют собой некий основной обязательный базис для любого оценщика.

В ФСО № 1 описываются и раскрываются основные понятия, применяемые в области оценки, в том числе закрепляются понятия объектов оценки, цены, стоимости и затрат, подходов к оценке, процесса оценки, определяются основные этапы оценки.

ФСО № 2 устанавливаются общие критерии определения рыночной стоимости и понятие цели оценки. В стандарте перечислены основные случаи использования результатов оценки, даны определения видов стоимости (рыночная, инвестиционная, ликвидационная, кадастровая) и общепринятые случаи применения каждого из них.

ФСО № 3 содержит требования к содержанию и оформлению отчета об оценке. В стандарте устанавливаются обязательные разделы отчета об оценке, а также требования к описанию в нем:

- объекта оценки;
- информации, используемой при проведении оценки;
- методологии оценки и др.

Как отмечалось выше, разработка проектов ФСО отнесена к компетенции Национального Совета, а их утверждение в соответствии с Законом об оценочной деятельности возложено на Минэкономразвития России.

При этом с момента регистрации Национального Совета (т.е., за 2 года) в адрес Минэкономразвития России поступил только один проект федерального стандарта оценки для его утверждения.

Так, 18 октября 2010 г. Национальный Совет представил в Минэкономразвития России для утверждения одобренный Советом Национального Совета текст проекта федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости объектов недвижимости (ФСО № 4)», который утвержден приказом Минэкономразвития России от 21 октября 2010 г.

Кроме того, следует отметить, что в связи с необходимостью совершенствования законодательства Российской Федерации в области кадастровой оценки, в Закон об оценочной деятельности были внесены изменения (Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 167-ФЗ)), устанавливающие общие

принципы проведения государственной кадастровой оценки и требования к оценщикам, привлекаемым к проведению работ по государственной кадастровой оценке, определяющий порядок утверждения результатов кадастровой оценки и урегулирования споров о результатах ее определения.

Принятие Закона № 167-ФЗ повлекло необходимость разработки соответствующих нормативных правовых актов, а также разработки и внесения соответствующих изменений в федеральные стандарты оценки.

Следует отметить, что в целях решения указанных проблем разработан проект федерального закона № 384482-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Законопроект), который принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Законопроектом предполагается установить нормы, предусматривающие формирование программы разработки федеральных стандартов оценки, утверждаемой уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, по согласованию с Национальным Советом.

При этом в случае не предоставления проекта федерального стандарта оценки в сроки, установленные программой, право самостоятельной разработки проекта федерального стандарта оценки и его утверждения остается за уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности.

Следует отметить, что аналогичные нормы содержатся в законодательстве Российской Федерации, в том числе в области регулирования аудиторской деятельности.

2.4.3 Пробелы регулирования

1. В части контроля и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций (далее - СРО) оценщиков.

1.1. Отсутствие законодательного закрепления обязанности СРО оценщиков направлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти документы и информацию, предусмотренную Законом об оценочной деятельности.

1.2. Отсутствие законодательного закрепления административной ответственности для оценщиков и должностных лиц СРО оценщиков.

2. Неоднозначность применения различными СРО оценщиков положений законодательства Российской Федерации в части, касающейся установления СРО оценщиков дополнительных требований к своим членам, в том числе и к порядку обеспечения имущественной ответственности своих членов при осуществлении оценочной деятельности (ввиду необязательного характера указанных норм).

3. В части разработки федеральных стандартов оценки.

Законодательством Российской Федерации в области оценочной деятельности не предусмотрены положения, регламентирующие сроки разработки Национальным Советом.

4. В части разработки и утверждения образовательных программ образовательных учреждений, осуществляющих профессиональное обучение специалистов в области оценочной деятельности.

Законодательством Российской Федерации не установлено к чьей компетенции относится разработка и утверждение указанных образовательных программ.

5. Отсутствие законодательного закрепления понятия и видов экспертизы отчетов об оценке, требований к экспертам саморегулируемых организаций (далее - СРО) оценщиков.

6. Отсутствие утвержденного порядка осуществления надзора за деятельностью СРО оценщиков, а также перечня оснований для проведения Росреестром внеплановых проверок СРО оценщиков.

7. Отсутствие законодательного закрепления полномочий по разработке и утверждению порядка осуществления мониторинга деятельности СРО оценщиков, а также по осуществлению мониторинга деятельности СРО оценщиков за соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

2.4.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли

Несмотря на еще относительно не значительный период существования института саморегулирования в оценочной деятельности и характерные для него «проблемы роста», потребители рынка услуг по оценке, в общем, положительно характеризуют произошедший переход рынка на саморегулирование. При этом более половины потребителей оценочных услуг (заказчиков) считают, что переход на принципы

саморегулирования и внутреннего контроля является распространенной мировой практикой, и российский рынок оценки уже давно должен был перенять этот опыт. Остальные заказчики полагают, что сохраняется смысл дальнейшего сокращения государственного контроля рынка оценочных услуг, однако для этого требуется построить эффективную систему контроля как над оценщиками внутри СРО, так и над самими саморегулируемыми организациями оценщиков, и только после этого российский рынок будет действительно готов полностью перенять мировой опыт.

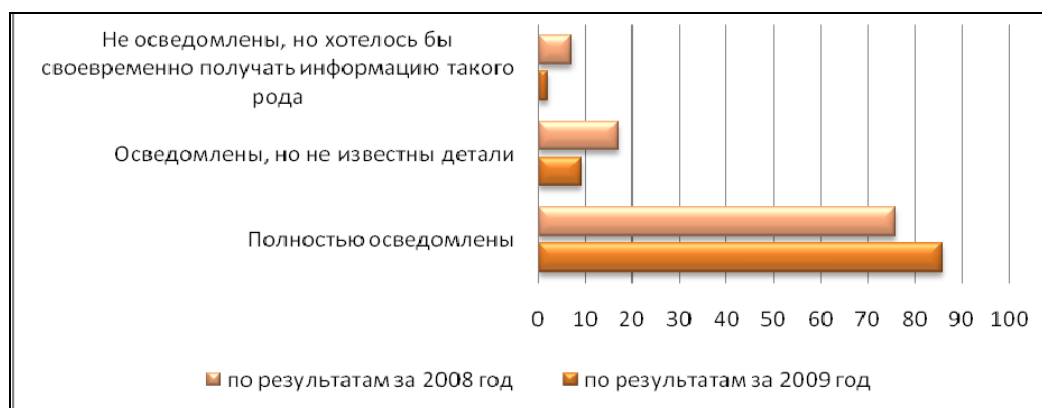


Рисунок 11. Степень осведомленности о переходе оценки к саморегулированию

Однако если заказчики услуг в целом отмечают текущую тенденцию как положительную, то большинство представителей оценочного сообщества считает, что переход к саморегулированию пока не смог реализовать свой потенциал. По их мнению, российский рынок оценки не был готов к переходу, а контроль должен по-прежнему осуществляться государством. Лишь порядка 10% представителей оценочного сообщества полагают, что саморегулирование уже помогло избавиться от недобросовестной оценки, демпинга и, как результат, повысить качество предоставляемых услуг.

Среди приоритетов деятельности СРО оценщиков на ближайшую перспективу, по мнению потребителей оценочных услуг, стоит выделить:

- стандартизация требований к оценке и совершенствование методологической базы;
- контроль за качеством услуг и борьба с недобросовестными оценщиками;
- экспертиза отчетов оценщиков – членов СРО по заказу потребителей;
- оказание содействия в повышении квалификации оценщиков;

- создание эффективных инструментов взаимодействия с потребителями оценочных услуг, в т.ч. через советы потребителей.

В настоящее время СРО оценщиков необходимо разрешить проблему методического и информационного обеспечения оценщиков и усовершенствовать стандарты и правила оценки.

2.4.5. Выводы и предложения по развитию саморегулирования в оценочной деятельности.

В настоящее время представляется целесообразным осуществить разработку специального программного комплекса, позволяющего обеспечивать контроль за членами СРО оценщиков с последующим закреплением соответствующих норм в нормативных правовых актах, обеспечивающих его реализацию, а также проводить работу по сбору в части деятельности СРО оценщиков статистической информации о:

- количестве СРО, сведения о которых внесены в единый государственный реестр СРО оценщиков (далее – Реестр);
- количестве изменений, внесенных в Реестр;
- количестве СРО, исключенных из Реестра с указанием оснований исключения;
- количестве членов СРО оценщиков;
- количестве исключенных членов СРО оценщиков с указанием оснований, по которым лицо было исключено из СРО оценщиков;
- количестве утвержденных стандартов и правил оценочной деятельности, в том числе правил деловой и профессиональной этики, сведения о которых внесены в Реестр;
- размере компенсационного фонда и членских взносов, в том числе количестве и сумме выплат из компенсационного фонда, а также динамике изменений размеров компенсационного фонда и членских взносов;
- количестве проведенных проверок, в том числе плановых и внеплановых проверок, проведенных СРО оценщиков и Росреестром с отражением сведений об основаниях и результатах проведенных проверок, в том числе выявленных в ходе проведенной проверки нарушениях СРО обязанностей, установленных действующим законодательством;

- количестве вынесенных саморегулируемым организациям оценщиков предписаний об устранении выявленных нарушений и о фактах исполнения саморегулируемыми организациями таких предписаний;
- количестве экспертиз отчетов об оценке, проведенных СРО оценщиков, в том числе в разрезе результатов экспертиз;
- количестве проверок отчетов об оценке, проведенных Росимуществом, в том числе в разрезе результатов указанных проверок;
- количестве проверок, по которым приняты меры дисциплинарного воздействия, в том числе решения об исключении из членов СРО, а также судебных решениях об исключении, о приостановлении деятельности (дисквалификации);
- количестве фактов привлечения саморегулируемых организаций и их должностных лиц к административной ответственности с указанием выявленного правонарушения, решения о привлечении к административной ответственности и вид установленного административного наказания;
- количестве жалоб граждан на действия (бездействие) саморегулируемых организаций, нарушивших их права и законные интересы, поступивших в Росреестр с указанием результатов их рассмотрения;
- выявленных в ходе проведенных проверок случаях возникновения в ходе деятельности саморегулируемых организаций конфликта интересов их должностных лиц;
- фактах привлечения должностных лиц саморегулируемых организаций к уголовной ответственности;
- количестве оценщиков, прошедших повышение квалификации.

В целях проведения мониторинга деятельности СРО следует выработать систему критериев анализа данных, позволяющих в последующем установить качественные показатели деятельности СРО оценщиков.

В целях реализации указанных предложений необходимо:

1. Внести изменения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие обязанность СРО оценщиков направлять в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на

ведение государственного реестра СРО (далее – Росреестр), информацию, характеризующую деятельность СРО оценщиков.

2. Внести изменения, предусматривающие наделение Минэкономразвития России полномочиями по установлению порядка ведения мониторинга деятельности СРО оценщиков.

3. Внести изменения, предусматривающие наделение Росреестра полномочиями по ведению мониторинга деятельности СРО оценщиков.

Полномочия по ведению мониторинга деятельности СРО оценщиков целесообразно закрепить за Росреестром и его территориальными органами ввиду того, что в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по надзору за деятельностью СРО оценщиков.

В целях реализации вышеизложенных предложений также следует выработать механизм по взаимодействию Росреестра со СРО оценщиков и провести работу по обеспечению сбора соответствующей информации.

Кроме того, необходимо предусмотреть механизм, обеспечивающий межведомственное взаимодействие Росреестра и Росимущества с целью представления в адрес Росреестра информации о количестве и результатах проведенных Росимуществом проверок отчетов об оценке.

Реализация данных предложений позволит в будущем проводить работу по оценке состояния, оценке практики применения положений действующего законодательства, а также выработать индикаторы и критерии оценки результативности саморегулирования в целях дальнейшего совершенствования норм в этой сфере.

Следует отметить, что в дальнейшем, целесообразно рассмотреть возможность передачи соответствующих функций по мониторингу деятельности СРО в Национальный Совет.

В рамках реализации указанного представляется целесообразным подготовить соответствующие поправки к проекту федерального закона № 126184-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

2.5. Саморегулируемые организации в сфере сельскохозяйственной кооперации

2.5.1. Описание отрасли и нормативная правовая база саморегулирования

Институт саморегулирования в сельскохозяйственной кооперации введен с принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

До внесения изменений в Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» (далее – Закон о сельскохозяйственной кооперации) в отрасли функционировали аудиторские союзы сельскохозяйственных кооперативов, к которым не предъявлялись требования об объединении в саморегулируемые организации. Вместе с тем, внесение изменений в Закон о сельскохозяйственной кооперации позволило осуществлять профессиональную деятельность, наряду с аудиторами, ревизорам-консультантам, прошедшим обучение и аттестацию в саморегулируемой организации, что существенно увеличило возможности обслуживания сельскохозяйственных кооперативов.

Саморегулирование в сельскохозяйственной кооперации осуществляется через создание ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и объединение их в саморегулируемые организации.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы саморегулирования в области сельскохозяйственной кооперации, являются:

- Федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»;
- Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о саморегулируемых организациях).

В соответствии с Законом о сельскохозяйственной кооперации саморегулируемой организацией ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов (далее – СРО кооперативов) признается некоммерческая организация, созданная в форме объединения (ассоциации, союза) ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и соответствующая требованиям Закона о сельскохозяйственной кооперации.

Некоммерческая организация приобретает статус СРО кооперативов с даты выдачи регулирующим органом регистрационного документа о внесении

некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов при условии соответствия некоммерческой организации следующим требованиям:

1. Функционирование некоммерческой организации в качестве аудиторского союза сельскохозяйственных кооперативов или ревизионного союза сельскохозяйственных кооперативов не менее трех лет.

2. Объединение в составе некоммерческой организации не менее 40 ревизионных союзов.

3. Получение в установленном порядке разрешения на использование в своем наименовании слова «российский».

4. Формирование на дату подачи заявления о включении некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов компенсационного фонда в размере не менее чем 300 тыс. рублей.

5. Наличие структурного подразделения некоммерческой организации, сформированного из работающих по трудовому договору работников саморегулируемой организации и осуществляющего следующие функции:

- контроль за качеством работы членов саморегулируемой организации и ревизоров-консультантов, выполнение ими требований законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил саморегулируемой организации, соблюдение кодекса профессиональной этики ревизоров-консультантов;
- рассмотрение дел о применении к ревизионным союзам - членам саморегулируемой организации, их руководителям и ревизорам-консультантам мер ответственности, принятие решения о применении или об отмене таких мер ответственности.

В настоящее время созданы и действуют 114 ревизионных союзов, объединяющих от 25 до нескольких сотен сельскохозяйственных кооперативов. За период с 2008 по 2010 гг. количество ревизионных союзов увеличилось приблизительно на 50%.

При этом основными проблемами отрасли, требующими регулирования, является обеспечение исполнения требования пункта 3 статьи 31 Закона о сельскохозяйственной

кооперации об обязательном членстве сельскохозяйственных кооперативов в одном из ревизионных союзов по их выбору.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 г. № 109 государственное регулирование деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и ведение государственного реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов осуществляет Минсельхоз России.

Согласно части 3 статьи 33.1 Закона о сельскохозяйственной кооперации уполномоченный федеральный орган, осуществляющий государственное регулирование деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и ведение государственного реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, осуществляет также контроль за исполнением СРО кооперативов положений Закона о сельскохозяйственной кооперации.

2.5.2. Тенденции саморегулирования в отрасли

В настоящее время СРО «Чаянов» объединяет 47 ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, РСО «Агроконтроль» – 57 ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов. Прирост численности происходит на уровне 20% в год. Обе саморегулируемые организации зарегистрированы в г. Москве.

В целом обе саморегулируемые организации соответствуют требованиям, предъявляемым к ним Законом о сельскохозяйственной кооперации: созданы и приняты или находятся в процессе принятия внутренние правила СРО, включая механизмы обеспечения ответственности, в т.ч. с использованием средств компенсационного фонда.

Вместе с тем, учитывая незначительный срок осуществления саморегулирования в отрасли, а также весьма слабый (менее 25%) охват сельскохозяйственных кооперативов членством в ревизионных союзах, отсутствует практический опыт реализации данных положений, равно как и процедур разрешения споров между участниками СРО.

В целом, СРО кооперативов приняты стандарты и правила, включающие в себя: правила осуществления ревизионными союзами ревизий и оказания сопутствующих им

услуг; требования к формированию членами саморегулируемой организации своих органов управления и к профессиональной подготовке работников, осуществляющих ревизии и оказывающих сопутствующие им услуги; правила ведения бухгалтерского учета и составления отчетности, представляемой в саморегулируемую организацию ее членами, порядок представления отчетности и иной информации о деятельности членов саморегулируемой организации; порядок проверок соблюдения членами саморегулируемой организации установленных правил саморегулируемой организации; порядок реализации результатов ревизий, порядок ознакомления с ними других членов саморегулируемой организации; требования к предоставлению информации для ревизий, осуществляемых саморегулируемой организацией; порядок применения мер ответственности в отношении членов саморегулируемой организации и их работников при выявлении нарушений в их деятельности; положение о контроле за исполнением санкций и иных мер, применяемых к членам саморегулируемой организации и их работникам, и порядок учета этих санкций; порядок размещения средств компенсационного фонда в целях его сохранения и увеличения, меры контроля за целевым использованием средств компенсационного фонда, порядок ведения саморегулируемой организацией учета по операциям со средствами, предназначенными для компенсационных выплат и иные правила.

В соответствии с требованиями Закона о сельскохозяйственной кооперации размер компенсационных фондов каждой СРО должен быть доведен до 1 млн. руб. в течение двух лет со дня внесения СРО в реестр саморегулируемых организаций. Ожидается, что эти показатели будут достигнуты до конца 2010 г.

Законом о сельскохозяйственной кооперации установлены достаточно жесткие ограничения на использование средств компенсационных фондов. Так, в соответствии с пунктом 16 статьи 33.1 Закона о сельскохозяйственной кооперации средства компенсационного фонда используются для компенсационных выплат на возмещение убытков кооперативов, возникших в результате некачественной или недобросовестной ревизии, осуществленной на основании документов, представленных кооперативами, ревизия деятельности которых проводится, при условии, если:

- 1) вина ревизионного союза в возникновении убытков кооператива и размер этих убытков признаются ревизионным союзом и саморегулируемой организацией или установлены на основании решения суда;

2) компенсация указанных убытков не может быть осуществлена ревизионным союзом, по вине которого возникли эти убытки, в силу его неплатежеспособности;

3) некачественное составление ревизионного заключения и соответствующие убытки кооператива не явились следствием сокрытия кооперативом необходимых документов и сведений от осуществляющих ревизию работников ревизионного союза;

4) кооператив на основании рекомендаций ревизионного союза, в том числе юридического характера, принял необходимые меры по обжалованию в арбитражном суде решений государственных органов или органов местного самоуправления либо требований кредиторов о возмещении причиненных кооперативу убытков.

Законом о сельскохозяйственной кооперации не установлено требований по применению обязательного страхования профессиональных рисков ревизионных союзов и ревизоров-консультантов.

Государственный контроль за СРО кооперативов осуществляется в форме заслушивания саморегулируемых организаций на заседаниях Совета по малому и среднему предпринимательству при Минсельхозе России.

В рамках разрешения конфликтных ситуаций между субъектами саморегулирования сегодня имеют место два примера выхода ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов из СРО «Чаянов» с последующим вступлением в РСО «Агроконтроль». В обоих случаях выход из состава СРО был обжалован СРО в арбитражном суде трех инстанций, в одном случае в иске было отказано во всех инстанциях, в другом – в первой и апелляционной инстанциях, рассмотрение кассационной жалобы намечено на октябрь 2010 г.

Для рассмотрения споров между членами организации РСО «Агроконтроль», указанной СРО кооперативов запланировано создание третейского суда, *предположительно*, данная работа будет осуществлена в декабре 2010 г.

Учитывая, что в отрасли действуют всего две саморегулируемые организации, создание национальных объединений представляется не целесообразным.

2.5.3. Основные проблемы и положительные моменты развития саморегулирования в сфере сельскохозяйственной кооперации

В целом нормативно-правовая база деятельности СРО кооперативов представляется достаточной и непротиворечивой.

Вместе с тем, Закон о сельскохозяйственной кооперации устанавливает достаточно жесткие (фактически запретительные) требования для получения организацией статуса саморегулируемой. К примеру, представляется излишней и весьма сложной процедура получения разрешения на использование в наименовании слова «российский».

Требования, предъявляемые Законом о сельскохозяйственной кооперации к количеству членов в СРО кооперативов (не менее 40 ревизионных союзов), с учетом присутствия на рынке менее чем 120 ревизионных союзов (не позволяет образовать даже три СРО кооперативов).

Кроме того, требование о функционировании организации не менее трех лет в статусе аудиторского или ревизионного союза сельскохозяйственных кооперативов не гарантирует ни квалификации ее работников, ни наличия специфических технологий. При этом сужается круг юридических лиц, которые потенциально могут быть реорганизованы в СРО.

Членство сельскохозяйственных кооперативов в ревизионных союзах позволит реализовать большинство «неработающих» в настоящее время положений Закона о сельскохозяйственной кооперации.

В настоящее время контроль за данной нормой должны осуществлять региональные органы управления АПК и подразделения ИФНС, которые на практике не проявляют активности в этом вопросе.

2.5.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли

В настоящее время с момента введения саморегулирования в отрасли прошло еще слишком мало времени, чтобы делать вывод о его эффективности. Уже сейчас видно, что наличие СРО позволяет обобщать информацию, налаживать обмен опытом, осуществлять взаимопомощь участников рынка.

Вместе с тем, как отмечалось выше, запретительно жесткие требования Закона о сельскохозяйственной кооперации к СРО, потенциально могут создать «ущемленные» группы ревизионных союзов, которые по разным причинам не могут или не желают примкнуть ни к одной из действующих СРО кооперативов и, одновременно лишены возможности образовать новую СРО кооперативов.

2.5.5. Выводы и предложения по развитию отраслевого саморегулирования:

На данном этапе, как уже отмечалось выше, рано оценивать эффективность деятельности СРО, тем более, что до этого не функционировал ни механизм государственного регулирования, ни ревизионные союзы как таковые.

Вместе с тем, как показывает непродолжительная практика саморегулирования сельскохозяйственной кооперации, требуется совершенствование законодательства по следующим направлениям:

- унификация принципов саморегулирования в сфере сельскохозяйственной кооперации с принципами саморегулирования, установленными Законом о саморегулируемых организациях;
- снижение требований к организациям, претендующим на статус саморегулируемых (в части количества членов – необходимо сократить с 40 до 25; в части использования наименования «российский», а также функционирования в течение трех лет в статусе аудиторского или ревизионного союза сельскохозяйственных кооперативов – исключить указанные нормы из Закона о сельскохозяйственной кооперации);
- внедрение действенного механизма обеспечения членства сельскохозяйственных кооперативов в ревизионных союзах, например, через наделение СРО ревизионных союзов правом заявлять иск о принудительной ликвидации сельскохозяйственного кооператива, не присоединившегося ни к одному из ревизионных союзов

2.6. Саморегулируемые организации строительного комплекса²⁸

2.6.1. Описание отрасли и нормативно-правовая база саморегулирования

Институт саморегулирования с обязательным членством в строительном комплексе введен с принятием Федерального закона от 22 июля 2008 № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Введение механизмов саморегулирования преследовало цели деbüroкратизации строительного сектора, в первую очередь, замены недостаточно эффективной системы лицензирования строительной деятельности, не обеспечивавшей качественного отбора фирм, действующих в строительной сфере, и характеризовавшейся значительным числом коррупционных правонарушений, отсутствием возможности организации реального контроля за лицензиатами со стороны уполномоченных органов власти, развитием практики продажи «под ключ» лицензированных строительных организаций, и одновременного повышения качества строительства зданий и сооружений за счет развития механизмов стандартизации, а также создания механизмов обеспечения имущественной ответственности участников строительного рынка за выполнение своих обязательств перед потребителями осуществляемых работ.

Вопросы отмены процедуры лицензирования в строительной деятельности и ее замены механизмами саморегулирования проходили широкое обсуждение в течение достаточно продолжительного промежутка времени и к концу 2007 г., с выходом Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», приобрели достаточно четкие нормативные очертания. Для целей обеспечения поступательного перехода от прямого государственного регулирования отрасли к регулированию «корпоративному» законодательством был предусмотрен переходный период: в течение всего 2009 года предприятиям строительного сектора предоставлялась возможность осуществления деятельности как на основании ранее выданных строительных лицензий, так и на основании выданных саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам, влияющим на безопасность объектов строительства. С 1-го января 2010 г. осуществление работ по инженерным изысканиям, проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов

²⁸ Под строительным комплексом в настоящем докладе понимается совокупность сфер инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства.

капитального строительства, влияющих на безопасность объектов капитального строительства стало возможным только при наличии у исполнителя работ допуска, выданного саморегулируемой организацией.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими вопросы саморегулирования в строительном комплексе, являются:

- Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ;
- Федеральный закон 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Следует отметить, что рынок строительного комплекса, в рамках которого на момент принятия решения о переходе к модели саморегулирования функционировало порядка 250 тысяч предприятий различных организационно-правовых форм, характеризуется значительной степенью неоднородности, в первую очередь, за счет существования в рамках отрасли целого ряда видов работ определенной специфики. Указанное обстоятельство во многом предопределило формирование модели саморегулирования в строительном комплексе в том виде, в котором она существует в настоящее время. Так, в частности, сложившаяся система саморегулирования, в отличие от всех иных отраслевых систем, применяющихся в настоящее время в Российской Федерации, является двухуровневой: само по себе членство в саморегулируемой организации является необходимым, однако недостаточным условием выхода на рынок – фактическим основанием для начала осуществления работ в области инженерных изысканий, проектирования и строительства является наличие выданного саморегулируемой организацией допуска к отдельным видам таких работ.

Важнейшими подзаконными актами, регламентирующими вопросы выдачи саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к осуществлению работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, являются:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 03 февраля 2010 г. № 48 «О минимально необходимых требованиях к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах капитального строительства, оказывающим влияние на безопасность указанных объектов»;

- Приказ Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации саморегулируемой организацией строительного комплекса признается некоммерческая организация, основанная на членстве индивидуальных предпринимателей и/или юридических лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, сведения о которой внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций.

Некоммерческая организация вправе приобрести статус саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, или саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации, при условии соответствия некоммерческой организации следующим обязательным требованиям:

1. Объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем пятьдесят индивидуальных предпринимателей и/или юридических лиц;
2. Наличие компенсационного фонда, сформированного в размере не менее чем пятьсот тысяч рублей на одного члена некоммерческой организации или, если такой организацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в размере не менее чем сто пятьдесят тысяч рублей на одного члена некоммерческой организации.

Некоммерческая организация вправе приобрести статус саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, при условии ее соответствия следующим требованиям:

1. Объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем сто индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц;
2. Наличие компенсационного фонда, сформированного в размере не менее чем один миллион рублей на одного члена некоммерческой организации или, если такой организацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в размере не менее чем триста тысяч рублей на одного члена некоммерческой организации.

Также Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Градостроительный кодекс Российской Федерации внесены дополнения, устанавливающие специальные требования по размеру взносов в компенсационный фонд для организаций, осуществляющих деятельность в области организации работ по подготовке проектной документации и строительству. В соответствии с внесенными изменениями размер взноса в компенсационный фонд таких организаций может варьироваться от 150 тысяч рублей²⁹ до 4,5 млн. рублей при организации работ в области подготовки проектной документации и от 300³⁰ тысяч рублей до 30 млн. рублей при организации работ в области строительства.

Кроме того, в обоих из случаев предусматривается наличие следующих документов саморегулируемой организации:

- документа, устанавливающего условия выдачи саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства;
- документа, устанавливающего правила контроля за соблюдением членами саморегулируемой организации требований к выдаче свидетельств о допуске, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования;

²⁹ При условии установления саморегулируемой организацией требований по страхованию ее членами гражданской ответственности и не превышении плановых объемов работ ограничения в 5 млн. рублей.

³⁰ На аналогичных условиях, за исключением повышения лимита стоимости работ до 10 млн. рублей.

- документа, устанавливающего систему мер дисциплинарного воздействия за несоблюдение членами саморегулируемой организации требований к выдаче свидетельств о допуске, правил контроля в области саморегулирования, требований технических регламентов, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 № 864 «О мерах по реализации Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведение реестра указанных организаций осуществляются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

2.6.2. Тенденции саморегулирования в отрасли

По данным на 17 декабря 2010 г. общее число саморегулируемых организаций в строительном комплексе составляет 421 организаций, среди которых 231 образованы в сфере строительства, 162 – подготовки проектной документации, 28 – проведения инженерных изысканий. Большая часть указанных организаций создана во второй половине 2009 г. в целях приведения сферы строительства в соответствие требованиям законодательства, вступавшим в силу с 1 января 2010 г., однако и в настоящее время динамика регистрации саморегулируемых организаций в сфере строительства остается положительной. По информации Национального объединения саморегулируемых организаций строителей (НОСТРОЙ) общее число организаций – членов строительных СРО составляет 85 тысяч организаций и индивидуальных предпринимателей. С учетом расчетного числа членов саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, общее число членов саморегулируемых организаций строительного комплекса составляет не более 100 тысяч организаций и индивидуальных предпринимателей. Вместе с тем, следует отметить, что получить достаточно точную оценку общего количества членов саморегулируемых организаций строительного комплекса достаточно затруднительно,

во-первых, ввиду того, что сама по себе численность участников каждой отдельной СРО подвержена рыночной флуктуации (как правило, в сторону увеличения числа членов), а во-вторых, в связи с тем, что целый ряд организаций строительного комплекса являются одновременно членами нескольких СРО, и, соответственно, может возникать проблема «двойного счета». При этом даже в условиях наличия указанной доли неопределенности характер воздействия института саморегулирования на степень «очищения» рынка может быть оценен вполне однозначно.

Общий объем сформированных участниками рынка – членами саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, подготовки проектной документации и строительства компенсационных фондов по минимальным (расчетным) оценкам составляет около 20 миллиардов рублей. Вместе с тем, указанная оценка представляется скорее заниженной в связи с принятыми в 2010 г. изменениями нормативно-правовой базы в части формирования компенсационных фондов саморегулируемых организаций, в соответствии с которыми размер взноса одного члена СРО может достигать 4,5 млн. рублей – для организаций в области архитектурно-строительного проектирования и 30 млн. рублей – в области строительства³¹.

В отличие от использованного в рамках представленных выше отраслевых разделов подхода к анализу тенденций саморегулирования, в настоящем блоке, в первую очередь, необходимым представляется рассмотреть саму модель саморегулирования, реализованную в строительном комплексе и во многом предопределившую ключевые недостатки сложившейся в отрасли системы.

Модель саморегулирования в отрасли

Как было отмечено выше, в отличие от заложенной Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и использованной также в рамках иных отраслевых законов³² логики, приобретение специальной правоспособности (т.е., возможности осуществлять предпринимательскую деятельность в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства) происходит для представителей строительного комплекса не в связи со вступлением в саморегулируемую организацию как таковым, а только после

³¹ Согласно данным, озвученным представителями Национального объединения строителей (НОСТРОЙ), объем сформированных компенсационных фондов саморегулируемых организаций строительного комплекса превышает 40 млрд. руб.

³² За исключением Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», создаваемые в соответствии с которым саморегулируемые организации не рассматриваются в рамках настоящего доклада ввиду полного отсутствия наработанной в сфере теплоснабжения практики саморегулирования.

прохождения дополнительной административной процедуры – получения допуска на отдельные виды работ от СРО.

Уже сам по себе подход вызывает целый ряд вопросов, поскольку в соответствии с использованной нормативно-правовой моделью предприниматель (организация) принуждается к вступлению в саморегулируемую организацию и, соответственно, к уплате целого ряда обязательных платежей, однако, осуществление указанных действий само по себе еще ничего предпринимателю не гарантирует. Более того, для целей выдачи свидетельств о допуске на определенные виды работ общим собранием членов должен быть утвержден перечень таких видов работ, т.е., на практике может складываться ситуация, в которой виды работ, представляющие интерес для одного из членов саморегулируемой организации, не будут поддержаны общим собранием членов и, соответственно, не будут включены в перечень видов работ, на которые данной СРО выдаются свидетельства о допуске. Т.е., индивидуальный предприниматель или организация, понеся существенные временные и материальные затраты, в итоге может так и не получить доступа к осуществлению предпринимательской деятельности.

Это подтверждается, в том числе, и тем, что на сегодняшний день значительное число компаний в сфере строительства одновременно имеют допуски на различные виды работ, выданные разными СРО, увеличивая, тем самым, собственные затраты в несколько раз. Законодательство не ограничивает возможность вступления в более чем одну саморегулируемую организацию, вопрос дублирования вынесен уже на уровень выдачи свидетельства о допуске к определенному виду работ – иметь несколько выданных разными СРО свидетельств о допуске на один и тот же вид работ запрещается.

Указанный подход является прямым следствием выбранной для целей внедрения механизмов саморегулирования в строительном комплексе модели, допускающей объединение участников рынка в рамках саморегулируемых организаций не в соответствии с отраслевой принадлежностью, видами деятельности или специализацией, а без учета вообще каких-либо «профессиональных» признаков и разграничившей лишь сферы инженерных изысканий, проектирования и, собственно, строительства. Фактически, в рамках использованной модели была обеспечена возможность вхождения в состав СРО организаций, несопоставимых как по содержанию и числу видов выполняемых работ, так и, что вполне логично, по уровню риска,

сопутствующего их реализации, т.е., был нарушен основной принцип создания саморегулируемых организаций, заложенный в рамках базовой модели саморегулирования.

Как будет показано ниже, нарушение принципа «отраслевого» единства в рамках саморегулируемых организаций строительного комплекса привело к возникновению целого ряда трудноразрешимых проблем, затрагивающих практически все важнейшие сферы функционирования саморегулируемых организаций и ограничивающих возможности влияния института саморегулирования на повышение регулятивных и деловых процессов в сфере строительства.

Стандарты и правила

Согласно части 2 статьи 55.5. Градостроительного кодекса Российской Федерации саморегулируемая организация вправе разработать и утвердить стандарты саморегулируемых организаций – документы, устанавливающие в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании правила выполнения работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, требования к результатам указанных работ, системе контроля за выполнением указанных работ. Специальных требований к содержанию стандартов саморегулируемой организации в сфере строительства, за исключением описания ряда допустимых и недопустимых для включения в стандарты элементов, законом не предусмотрено.

Кроме того, помимо отмеченных выше обязательных правил контроля, СРО также вправе разрабатывать и утверждать иные правила саморегулирования – документы, устанавливающие требования к предпринимательской деятельности членов саморегулируемых организаций, за исключением требований, установленных законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

На практике установление требования по формуле «вправе» приводит к отсутствию действенных стимулов к разработке саморегулируемыми организациями собственных стандартов, разрабатываемые в инициативном порядке документы либо попросту воспроизводят положения (и недостатки) существующих нормативных документов, что случается сравнительно редко, либо, в большинстве случаев, носят формальный характер, например:

- Стандарт «Порядок разработки, принятия, внесения изменений и отмены стандартов»;
- Стандарт «Общие требования к выполнению работ».

Как правило, подобные документы невелики по объему (3-4 стр.), содержат достаточно расплывчатые требования, большинство из которых является прямым следствием законодательства, но никак не уточняют его, и относительно слабо связаны с предметом стандартизации строительной отрасли в целом и, тем более, спецификой отдельных предметных областей или видов работ. Таким образом, система саморегулирования в строительной отрасли в настоящее время функционирует в условиях фактического отсутствия разработанных саморегулируемыми организациями стандартов, регулирующих вопросы качества и безопасности осуществляемых предприятиями отрасли работ, т.е., не достигается одна из первоочередных целей введения саморегулирования.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в настоящее время на уровне Национальных объединений саморегулируемых организаций в сфере строительства, проектирования и инженерных изысканий ведется активная работа по модернизации существующих нормативных документов, в том числе, по актуализации устаревших СНиП, создаются специализированные комиссии по ценообразованию, разрабатывающие новые сметы и нормативы на строительство и разработку проектной документации.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Министерством регионального развития Российской Федерации с участием Национального объединения строителей проводится работа по актуализации целого ряда действующих строительных норм и правил, в том числе:

- СНиП 12-01-2004 «Организация строительства»;
- СНиП II-26-76 «Кровли»;
- СНиП II-97-76 «Генеральные планы сельскохозяйственных предприятий»;
- СНиП II-7-81* «Строительство в сейсмических районах. Нормы проектирования»;
- СНиП II-23-81* «Стальные конструкции»;
- СНиП II-89-80* «Генеральные планы промышленных предприятий»;

- СНиП 2.03.04-84 «Бетонные и железобетонные конструкции, предназначенные для работы в условиях воздействия повышенных и высоких температур»;
- СНиП 2.05.03-84* «Мосты и трубы»;
- СНиП 31-01-2003 «Здания жилые многоквартирные»;
- СНиП 31-02-2001 «Дома жилые одноквартирные»;
- СНиП 2.09.04-87* «Административные и бытовые здания»;
- СНиП 31-03-2001 «Производственные здания»;
- СНиП 31-04-2001 «Складские здания»;
- СНиП 42-01-2002 «Газораспределительные системы».

Тем не менее, в рамках существующего правового поля нормативные документы, разрабатываемые национальными объединениями, могут носить не более чем рекомендательный характер.

По мнению участников рынка, указанные тенденции имеют под собой достаточно веские основания: СРО в рамках реализованной в Градостроительном кодексе Российской Федерации модели создаются в виде многопрофильных организаций, членский состав которых серьезно различается между собой, соответственно, задачей каждой отдельной саморегулируемой организации в случае принятия на себя обязательства по разработке стандартов может являться разработка целого ряда (до нескольких десятков) таких документов, для чего не у каждой из них найдутся необходимые ресурсы. Кроме того, при разработке стандартов в рамках отдельных СРО возникает проблема их дальнейшей увязки, ввиду того, что фактически строительство в широком смысле включает в себя в качестве звеньев единого технологического процесса и работы по инженерным изысканиям, и проектирование и строительно-монтажные работы.

Тем самым, задача разработки отраслевых стандартов в сфере строительства, проектирования и инженерных изысканий фактически переадресована на более высокий, в сравнении с плоскостью отдельных СРО, уровень Национальных объединений саморегулируемых организаций.

Указанный подход представляется вполне допустимым и обеспечивает сравнительно большие возможности консолидации усилий по модернизации существующей системы обязательных требований в строительстве. При этом

представители строительной отрасли допускают возможность установления повышенных стандартов качества в рамках уже самих СРО, однако указывают на то, что такие стандарты могут быть скорее заимствованы у третьих организаций или доработаны в развитие федеральных стандартов. В целом, по мнению представителей СРО, принятие федеральных стандартов скорее должно осуществляться уполномоченным органом в сфере строительства, в том числе, согласно нормам действующего законодательства о техническом регулировании, однако при непосредственном участии и обязательном учете позиции Национальных объединений в части разработки стандартов.

С учетом изложенного, представляется необходимым рассмотреть возможность законодательного закрепления за национальными объединениями саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, подготовки проектной документации и строительства функции по разработке отраслевых федеральных стандартов.

Таким образом, в сфере строительства может быть реализована двухуровневая система стандартов:

- федеральные стандарты;
- стандарты саморегулируемых организаций.

В соответствии с предложенной моделью, разработка и утверждение федеральных стандартов осуществляется национальным объединением СРО в соответствии с программой разработки, утверждаемой по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Уполномоченный орган в той или иной форме «одобряет» федеральные стандарты. До принятия национальным объединением (советом) федеральных стандартов, а также в случае невыполнения программы разработки федеральных стандартов, уполномоченный орган вправе утвердить такие стандарты своим решением.

При этом в отношении федеральных стандартов могут быть предусмотрены различные схемы из числа перечисленных ниже:

- утверждение федеральных стандартов уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с привлечением к разработке национального объединения (совета) СРО;
- делегирование полномочия по утверждению федеральных стандартов национальным объединением (советом) СРО, сопровождающееся

установлением срока принятия федеральных стандартов, по истечении которого указанное полномочие может быть отозвано;

- утверждение федеральных стандартов национальным объединением (советом) и одобрение федеральных стандартов уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Федеральные стандарты подлежат обязательной оценке регулирующего воздействия в установленном порядке.

В сфере технического регулирования в результате применения федеральных стандартов на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований соответствующих технических регламентов.

В свою очередь, саморегулируемые организации *вправе* принимать собственные стандарты, устанавливающие требования, условно относимые к «качеству», а также в добровольном порядке использовать инфраструктуру национальной системы аккредитации.

Механизмы обеспечения имущественной ответственности

Основным регулятивным элементом института СРО для всех видов предпринимательской и профессиональной деятельности, в рамках базового закона о саморегулируемых организациях, является механизм ответственности членов в форме компенсационного фонда. При этом подразумевается, что в СРО объединяются лица, осуществляющие определенный вид деятельности, поскольку осуществление такого вида деятельности связано с определенными рисками. Именно в этом случае достигается дополнительная мотивация и правоприменительный эффект, обеспечивающий объективную необходимость у участников рынка в развитии стандартов определенного вида деятельности, установления эффективной системы предоставления специальной правоспособности и системы контроля за результатами деятельности.

Так, согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации формирование компенсационного фонда саморегулируемой организации является необходимым условием приобретения указанного статуса. Минимальный размер вноса одного члена в компенсационный фонд саморегулируемой организации в сфере инженерных изысканий и подготовки проектной документации составляет не менее чем пятьсот тысяч рублей или не менее чем сто пятьдесят тысяч рублей, если такой организацией

установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности. Для лиц, являющихся членами саморегулируемых организаций в сфере строительства, минимальный размер взноса ограничен одним миллионом рублей на одного члена некоммерческой организации или, если такой организацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, тремястами тысячами рублей.

Следует отметить, что принятие решения об установлении требований о страховании членами саморегулируемой организации гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, и условиях такого страхования законом³³ отнесено к компетенции (праву) саморегулируемой организации. Более того, действующим законодательством не установлено каких-либо требований по минимальному страховому покрытию участников рынка строительства.

Среди ключевых проблем, связанных с формированием компенсационного фонда и использованием указанных средств, экспертами и участниками отрасли отмечаются следующие.

В Градостроительном кодексе Российской Федерации архитектурно-проектировочная и строительная деятельность поделены на неограниченное количество подвидов деятельности, т.е. видов работ, влияющих на безопасность, из которых сравнительно определенными являются работы, внесенные в перечень, утверждаемый уполномоченным федеральным органом³⁴. При этом количество и содержание видов работ, осуществляемых членом СРО, никак не влияет на размер его взноса в компенсационный фонд.

Таким образом, лицо, осуществляющее только (условно) малярные работы, будет вносить взнос в компенсационный фонд СРО в том же размере, что и лицо, осуществляющее возведение фундамента или строительного-монтажные работы. При этом облицовочные (плиточные) работы внутри помещения и наружные на высотном здании будут являться одним видом работ, фактически отличаясь по содержанию, а главное, по потенциальным рискам.

³³ Пункт 3 части 12 статьи 55.5 Градостроительного кодекса Российской Федерации

³⁴ Приказ Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства»

Поскольку осуществление наиболее рискованных видов деятельности не будет связано с увеличением размера ответственности (размера взноса) или выделением специфических рисков в отдельный компенсационный фонд³⁵, отсутствуют и какие-либо побудительные мотивы к совершенствованию контроля за деятельностью остальных членов и к развитию стандартов профессиональной деятельности. Более того, необходимо иметь в виду, что в соответствии с нормами Градостроительного кодекса, СРО несет ответственность в пределах средств компенсационного фонда саморегулируемой организации по обязательствам своих членов, возникшим вследствие причинения вреда, связанного с недостатками работ. Т.е., это ответственность не профессиональная, поскольку возникает не в связи с нарушением членом СРО стандартов деятельности, а по общегражданским, достаточно размытым, основаниям.

Необходимо отметить, что компенсационные фонды саморегулируемых организаций формируются исключительно в денежной форме, причем не используется основной принцип их администрирования, т.е., не используется норма об обязательном раздельном управлении и учете – в соответствии с частью 4 статьи 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации средства компенсационного фонда размещаются в депозиты и (или) депозитные сертификаты в российских кредитных организациях. Право бесконтрольного распоряжения средствами компенсационного фонда имеют исполнительные органы СРО, что создает условия для недобросовестного использования указанных средств.

Необходимо отметить, что в случае размещения денежных средств, составляющих компенсационный фонд СРО, в депозит, открытый самой саморегулируемой организацией, в отношении таких денежных средств де-факто не будет распространяться режим, установленный частью 14 статьи 13, Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Указанная норма предполагает обособление средств компенсационного фонда от иного имущества саморегулируемой организации, для целей недопущения наложения на эти средства взысканий по обязательствам самой саморегулируемой организации. Однако, глава 45 Гражданского кодекса Российской Федерации, посвященная банковскому счету, не предполагает установления каких-либо особых режимов для счетов саморегулируемых организаций. Т.е., любой банковский счет саморегулируемой

³⁵ Как было отмечено выше, в настоящее время законодательством предусматривается только повышение размера взносов в компенсационный фонд для лиц, осуществляющих организацию работ в области проектирования или строительства.

организации (в том числе и депозитный) для банка и любых третьих лиц (например, налоговых органов) является счетом, на котором учитываются собственные денежные средства, принадлежащие саморегулируемой организации. Таким образом, существует возможность наложения ареста на денежные средства, составляющие компенсационный фонд саморегулируемой организации, в случае, например, несвоевременной уплаты саморегулируемой организацией налоговых платежей.

В целом недостаточно эффективной представляется заложенная Градостроительным кодексом модель регулирования, в рамках которой при отсутствии четко определенных рисков, а также при объединении в составе СРО субъектов с неоднородными рисками, СРО будет нести субсидиарную³⁶ ответственность всем имуществом компенсационного фонда, по обязательствам своего члена, возникшим вследствие причинения им вреда по одному случаю. Более того, действующим законодательством не установлены лимиты выплат по исковым требованиям в случае причинения ущерба, в связи с чем компенсационный фонд в каждом отдельном случае может быть единовременно «обнулен».

Таким образом, регулятивные функции компенсационного фонда размыты, а средства компенсационного фонда могут быть в любой момент истрачены по требованию о возмещении вреда, связанным с действиями одного из членов СРО (например, по поддельным исполнительным документам) или растрачены недобросовестным руководителем СРО.

Следует отметить, что во многом в связи с существенным различием уровней риска многочисленных видов работ, возможность осуществлять которые напрямую связана с наличием свидетельства о допуске, выданного саморегулируемой организацией, поправками в Градостроительный кодекс Российской Федерации была внесена норма, предусматривающая дифференциацию размеров взноса в компенсационный фонд для организаций, осуществляющих организацию работ по строительству и проектированию, в зависимости от планируемых объемов работ.

Вместе с тем, указанный подход не может считаться оптимальным. Во-первых, сама по себе стоимость работ далеко не всегда является адекватным

³⁶ Установленная последовательность возмещения ущерба выглядит следующим образом: покрытие за счет взыскания страховой суммы по индивидуальному договору страхования в случае установления факта страхового случая – далее средств виновника причинения вреда – далее средств компенсационного фонда – далее средств государства (в случаях некомпетентно проведенной государственной экспертизы проектной документации).

измерителем уровня потенциального риска³⁷. Во-вторых, данный подход в определенной мере ограничивает возможность конкуренции, вынуждая предпринимателя заранее принимать решение о верхней границе собственных доходов, поскольку в соответствии с частью 1 статьи 55.8 Градостроительного кодекса Российской Федерации предприниматель (организация), имеющий свидетельство о допуске к работам по организации подготовки проектной документации или организации строительства, вправе выполнять указанные работы при условии, если стоимость подготовки проектной документации или строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства по одному договору не превышает планируемую стоимость подготовки проектной документации или строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, исходя из размера которой членом саморегулируемой организации был внесен взнос в компенсационный фонд саморегулируемой организации. Т.е., в случае появления перспективы выгодной сделки, стоимость которой превышает использованную членом саморегулируемой организации в качестве базы для определения размера взноса в компенсационный фонд, индивидуальный предприниматель или организация будут вынуждены, во-первых, вносить дополнительный взнос в компенсационный фонд, а во-вторых, дожидаться внесения изменений в свидетельство о допуске, вероятно, упуская саму возможность заключить сделку. С другой стороны, сама модель будет вынуждать заказчика выбирать компанию-исполнителя из ограниченного круга организаций, имеющих право работы на объектах определенной стоимости.

Необходимо также отметить, что в настоящее время в недостаточной мере урегулированными представляются вопросы пополнения компенсационного фонда в случае осуществления из него выплат, поскольку, согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации, уставом саморегулируемой организации не устанавливаются требования к размеру компенсационного фонда.

Исходя из результатов проведенного Минэкономразвития России опроса саморегулируемых организаций и уполномоченных на осуществление контроля за СРО органов исполнительной власти, информация о случаях страховых выплат или выплат из компенсационного фонда отсутствует. Ростехнадзор не располагает статистикой

³⁷ Хотя бы потому, что стоимость работ по строительству и подготовке проектной документации в различных регионах страны может различаться на порядок.

выплат по обязательствам членов саморегулируемых организаций, возникшим в результате причинения ими вреда потребителям.

В связи с изложенным, представляется необходимым совершенствование нормативной правовой базы в части механизмов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемых организаций строительного комплекса, в том числе, с проработкой следующих вопросов:

- оценка целесообразности применения механизмов формирования компенсационных фондов саморегулируемых организаций;
- проработка вопросов, связанных с установлением размеров взноса в компенсационный фонд в зависимости от количества осуществляемых видов деятельности, потенциальному уровню рисков, и иных значимых факторов;
- уточнение порядка размещения и использования средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций, обеспечение прозрачности управления средствами компенсационных фондов СРО;
- внесение поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе предусматривающих ответственность СРО и их должностных лиц за нарушение обязанностей, установленных федеральными законами и федеральными стандартами;
- установление максимально допустимого размера (доли) выплаты из компенсационного фонда по одному случаю причинения ущерба;
- конкретизация порядка пополнения компенсационного фонда в случае осуществления саморегулируемой организацией выплат по обязательствам своих членов;
- оценка необходимости установления минимальных требований по страхованию имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций;
- проведение разъяснительной работы, направленной на повышение информированности потребителей услуг членов СРО, в том числе в части осуществления выплат из компенсационного фонда.

Контроль

Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций (согласно статье 55.19 Градостроительного кодекса Российской Федерации) осуществляется органом надзора за саморегулируемыми организациями путем проведения плановых и внеплановых проверок, а также в иных предусмотренных федеральными законами формах контроля. Уполномоченным на осуществление контроля и ведение реестра указанных организаций федеральным органом исполнительной власти является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

За период с 11 января по 8 сентября 2010 г. общее количество отказов во внесение сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций составило 143. Основными причинами отказа некоммерческой организации во внесении сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций являются нарушения требований Градостроительного кодекса Российской Федерации и положений Федерального закона от 1 декабря 2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», а именно:

- несоответствие количества членов саморегулируемой организации общей сумме компенсационного фонда в соответствии с требованиями статьи 13 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и ст. 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации;
- непредоставление полного пакета документов в соответствии со статьей 55.4 Градостроительного кодекса Российской Федерации;
- Нарушение требований статьи 55.5 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Плановая проверка деятельности саморегулируемой организации проводится один раз в два года в соответствии с планом, утвержденным органом надзора за саморегулируемыми организациями.

Внеплановая проверка деятельности саморегулируемой организации может проводиться в целях контроля за исполнением предписаний об устранении нарушений, выявленных в ходе плановых проверок ее деятельности. Решение о проведении внеплановой проверки также принимается органом надзора за саморегулируемыми

организациями на основании заявлений юридических лиц, физических лиц, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, правоохранительных органов о нарушении саморегулируемой организацией или ее членами требований к саморегулируемым организациям и их деятельности, установленных законодательством Российской Федерации.

Предметом государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемой организации является соблюдение саморегулируемой организацией требований к саморегулируемым организациям и их деятельности.

Анализ информации об осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций свидетельствует о его недостаточной эффективности. Так, по состоянию на сентябрь 2010 г. Ростехнадзором проведены 9 проверок (в основном внеплановых на основании жалоб и обращений³⁸) в отношении саморегулируемых организаций в сфере строительства, выданы 9 предписаний об устранении нарушений в установленный срок. Единственное решение об исключении из государственного реестра саморегулируемых организаций в сфере строительства принято на основании заявления исключенной организации, т.е., «по собственному желанию».

По результатам анализа контрольной деятельности Ростехнадзора, к основным нарушениям, наиболее часто выявляемым при проведении проверок саморегулируемых организаций, относятся:

- несоответствие количества членов саморегулируемой организации общей сумме компенсационного фонда в соответствии с требованиями статьи 13 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и ст. 55.16 Градостроительного кодекса Российской Федерации;
- несоблюдение саморегулируемой организацией стандартов и правил, разработанных и утвержденных саморегулируемой организацией;
- утверждение решений неуполномоченными органами;

³⁸ Вместе с тем, по информации Ростехнадзора, вопросы, содержащиеся в большинстве поступающих обращений и жалоб (по состоянию на сентябрь 2010 г. таковых поступило 38), относятся в соответствии с действующим законодательством к исключительной компетенции саморегулируемых организаций.

- несоблюдение требований к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства;
- несоблюдение порядка приема в члены саморегулируемой организации;
- несоблюдение периодичности проверок своих членов;
- несоблюдение саморегулируемой организацией доступа к информации о своей деятельности и деятельности своих членов;
- несвоевременное уведомление органа надзора за саморегулируемыми организациями о принятых решениях.

Следует отметить, что одним из основных препятствий на пути повышения эффективности государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций в строительном комплексе является недостаточное урегулирование вопросов осуществления государственного контроля (надзора) в рамках Градостроительного кодекса Российской Федерации, требования к саморегулируемым организациям в рамках которого сформулированы преимущественно в виде условий по наличию у последних определенного набора документов.

С учетом изложенного, невозможно однозначно утверждать, что недостаточная эффективность государственного контроля за саморегулируемыми организациями в сфере строительства является следствием недобросовестного исполнения указанной функции Ростехнадзором. В соответствии с действующими положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации в части государственного контроля (надзора) проверяющий орган во многом ограничен в возможностях оценки эффективности и добросовестности осуществления саморегулируемой организацией возложенных на нее функций. Т.е., в данном случае даже формальное увеличение числа проверок Ростехнадзора в отношении СРО с 10, например, до 100 не будет автоматически свидетельствовать о повышении эффективности государственного контроля.

В части осуществления государственного контроля за деятельностью СРО со стороны уполномоченного органа исполнительной власти представители рынка строительства указывают на «свою собственную» трактовку законодательства ведомством, затягивание сроков принятия решений, необходимых для реального запуска деятельности СРО, а также указывают на неуместность введения уведомительного

порядка в части начала осуществления деятельности СРО – введение такого порядка (фактически разрешается работать в формате СРО при неполучении ответа из Ростехнадзора в течение 10 дней) приводит к тому, что организации, не соответствующие критериям отнесения к СРО могут до вынесения уполномоченным ведомством решения о нелегитимности такой организации собирать членские и иные взносы с организаций, выдавать допуски, что естественным образом отрицательно сказывается на рынке в целом.

Контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов (согласно статье 55.13 Градостроительного кодекса Российской Федерации) осуществляется на предмет соблюдения ими требований к выдаче свидетельств о допуске, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования в порядке, установленном правилами контроля в области саморегулирования. Саморегулируемая организация также вправе осуществлять контроль за деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований технических регламентов при выполнении инженерных изысканий, подготовке проектной документации, в процессе осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Таким образом, саморегулируемая организация осуществляет контроль за деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований, также сформулированных в виде формальных условий по наличию определенного набора документов, площадей, оборудования и штата, а соблюдение требований именно в части обеспечения необходимого уровня безопасности (соблюдения ими требований технических регламентов при выполнении инженерных изысканий, подготовке проектной документации, в процессе осуществления строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства) саморегулируемая организация проверять вправе, но не обязана.

За несоблюдение требований технических регламентов, требований к выдаче свидетельств о допуске, правил контроля в области саморегулирования, требований стандартов саморегулируемых организаций, правил саморегулирования саморегулируемая организация применяет в отношении своих членов предусмотренные такой саморегулируемой организацией меры дисциплинарного воздействия (статья 55.15 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

В качестве мер дисциплинарного воздействия могут применяться:

- вынесение предписания об обязательном устранении членом саморегулируемой организации выявленных нарушений в установленные сроки;
- вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения;
- приостановление действия свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в отношении определенного вида или видов работ;
- прекращение действия свидетельства о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в отношении определенного вида или видов работ;
- исключение из членов саморегулируемой организации.

На практике контроль в саморегулируемых организациях осуществляется в виде документарных (фактически подача декларации о соответствии) и выездных проверок. Проверяется в первую очередь соответствие формальным признакам, необходимым для членства в СРО и получения допуска к соответствующим видам работ. При этом в рамках интервью с отдельными представителями саморегулируемых организаций строительного комплекса отмечено, что в ряде СРО результативность выездных проверок достаточно высока – в порядка 50% случаев выявлялось несоответствие членов СРО установленным требованиям. Среди негативных черт практики контроля саморегулируемых организаций за своими членами участники рынка строительства указывают на уже проявляющуюся коррупционную составляющую в ходе проведения проверок, а также отсутствие (недостаточность) возможностей по осуществлению контроля за качеством работ, проводимых членами СРО.

С учетом изложенного, в части совершенствования практики осуществления контрольно-надзорных полномочий саморегулируемых организаций и уполномоченных государственных органов исполнительной власти необходима разработка изменений в Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и Градостроительный кодекс Российской Федерации, предусматривающих уточнение положений, устанавливающих порядок и предмет контроля указанных организаций, а также рассмотрение возможных вариантов организации системы контроля, в частности,

предложенного участниками рынка создания региональных контрольных центров по проведению проверок за счет средств национальных объединений.

Внесудебное урегулирование споров

Градостроительным кодексом Российской Федерации не предусмотрено специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций.

Согласно статье 55.14 Градостроительного кодекса Российской Федерации саморегулируемая организация вправе рассматривать жалобы на действия своих членов. Жалобы на действия членов саморегулируемой организации и обращения, поступившие в саморегулируемую организацию, подлежат рассмотрению не позднее чем в месячный срок со дня их поступления, если законодательством Российской Федерации не установлен меньший срок. Решение, принятое по результатам рассмотрения этой жалобы или этого обращения, направляется лицу, их направившему.

На практике при отдельных СРО формально созданы третейские суды, разработаны необходимые для осуществления ими деятельности по урегулированию споров документы, подготовлены тексты третейских поправок, однако наработанная практика применения указанного механизма до настоящего момента отсутствует.

В рамках работы по совершенствованию механизмов урегулирования споров предполагается рассмотреть возможность использования третейских судов, образованных на площадках общероссийских общественных организаций (в частности, национальных объединений, ТПП России и иных общественных организаций). На уровне отдельных саморегулируемых организаций строительного комплекса, в свою очередь, целесообразным представляется развитие механизмов, обеспечивающих возможность применения процедуры медиации (альтернативной процедуры урегулирования споров с участие посредника).

Национальные объединения и федеральные стандарты

В Градостроительном кодексе Российской Федерации введены нормы о национальном объединении саморегулируемых организаций (статья 55.20), в соответствии с которыми национальные объединения саморегулируемых организаций являются общероссийскими негосударственными некоммерческими организациями, объединяющими саморегулируемые организации на основе обязательного членства, т.е.,

любая саморегулируемая организация отрасли «автоматически³⁹» является членом национального объединения, однако при этом у национального объединения СРО отсутствует основная функция, которая имеет принципиальное значение, а именно функция по разработке проектов федеральных стандартов предпринимательской (профессиональной) деятельности. Тем самым, фактически предполагается, что единые стандарты деятельности будет разрабатывать государство, а не профессиональное сообщество.

На практике, как было отмечено выше, в настоящее время в инициативном порядке на уровне национальных объединений СРО ведется работа по актуализации и совершенствованию существующих нормативных документов в сфере строительства. Указанное обстоятельство дает основания рассчитывать на реализацию предложенной в блоке «Стандарты и правила» настоящего раздела доклада модели регулирования, предполагающей введение двухуровневой системы стандартов в строительном комплексе, в том числе, федеральных стандартов и стандартов саморегулируемых организаций.

2.6.3. Специфические отраслевые проблемы и основные положительные моменты развития саморегулирования в строительном комплексе

Значительная доля барьеров для предприятий малого и среднего бизнеса в сфере строительства возникает в настоящее время в связи с применением норм приказа Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства» (далее – Приказ).

В указанном Приказе определен перечень работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, требующий, как по мнению экспертов, так и по мнению представителей бизнеса и саморегулируемых организаций в сфере строительства, существенной корректировки. Во-первых, сам состав указанных в перечне работ требует пересмотра в связи с тем, что на практике отдельные из них не оказывают влияния на безопасность объектов капитального строительства, а во-вторых,

³⁹ По факту членство в национальном объединении для СРО также является «платным» ввиду необходимости осуществления соответствующих членских взносов. В настоящее время указанные взносы зависят от численности членов саморегулируемой организации, за каждого члена приходится вносить 3-5 тысяч рублей ежемесячно. Указанный подход также нуждается в дополнительном рассмотрении с точки зрения обоснованности действующих требований.

требует отдельного рассмотрения установленная действующим законодательством необходимость получать дополнительный допуск на любые работы на объектах, отнесенных к категории особо опасных и технически сложных, при наличии допуска на те же виды работ на объектах, к указанной категории не относящихся.

В связи с изложенным, целесообразным представляется проведение работы, направленной на дальнейшее сокращение перечня работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Новая проблема для развития саморегулирования в строительном комплексе возникла в связи с введением Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» нормы⁴⁰, в соответствии с которой порядок установления саморегулируемыми организациями требований к выдаче свидетельств о допуске к указанным работам и порядок определения саморегулируемых организаций, обладающих правом выдачи свидетельств о допуске к указанным работам, могут устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Во-первых, указанное обстоятельство повлекло за собой риск отмены Ростехнадзором действующих допусков на осуществление работ, оказывающих влияние на безопасность особо опасных и технически сложных объектов капитального строительства, поскольку формально принятие указанной нормы создало неопределенность в части установления требований к выдаче свидетельств о допуске к указанным видам работ.

Во-вторых, введенное изменение характеризуется значительным негативным потенциалом с точки зрения воздействия на строительную отрасль в целом, в первую очередь, в части создания условий для монополизации отдельных сегментов рынка.

Так, Минрегионом России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке установления саморегулируемыми организациями требований к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов использования атомной энергии, а также порядок определения саморегулируемых организаций, обладающих правом выдачи свидетельств о допуске к указанным работам» (далее – Проект).

⁴⁰ Часть 9 статьи 55.55 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Проектом предлагается схема определения саморегулируемых организаций, обладающих правом выдачи свидетельств о допуске к работам в области строительства объектов атомной энергии, в рамках которой саморегулируемая организация должна установить утвержденные общим собранием требования, разработанные в соответствии с рассматриваемым постановлением в качестве единственных, распространить их на всех своих членов и на все виды работ, решение вопросов по выдаче свидетельств о допуске к которым, относится к сфере деятельности саморегулируемой организации. Таким образом, согласно предлагаемой Проектом модели, все члены саморегулируемой организации, осуществляющей выдачу свидетельств о допуске к работам на объектах использования атомной энергии, должны соответствовать требованиям к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов использования атомной энергии.

Следует отметить, что требования, предъявляемые для целей выдачи допуска к организациям, планирующим осуществлять работы по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов использования атомной энергии, являются значительно более высокими по сравнению с требованиями, которым необходимо соответствовать для получения допуска к осуществлению работ, не относимых к категории особо опасных и технически сложных. Более того, в настоящее время разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 48» в дальнейшем требования для целей допуска к работам на объектах использования атомной энергии и иных объектах, относимых к категории особо опасных и технически сложных, также могут различаться, являясь более жесткими для объектов использования атомной энергии.

С учетом изложенного, при условии принятия указанного Проекта легко прогнозируемы следующие риски.

В случае принятия общим собранием членов саморегулируемой организации, ранее осуществлявшей выдачу допусков на работы на объектах использования атомной энергии, решения о прекращении выдачи указанных документов ввиду невозможности распространения повышенных требований на всех своих членов, организации, планирующие осуществлять работы в указанной сфере, будут вынуждены менять саморегулируемую организацию с соответствующими потерями уплаченных членских

взносов и взносов в компенсационный фонд. Обратно, в случае принятия саморегулируемой организацией решения о выдаче допусков на работы на объектах использования атомной энергии, часть членов, не соответствующих повышенным требованиям, также будут вынуждены просить об исключении и вступать в иные саморегулируемые организации с аналогичными финансовыми потерями. Кроме того, в каждом из случаев, организациям, перешедшим из одной саморегулируемой организации в другую, необходимо будет заново оформлять все имеющиеся допуски на каждый из видов работ.

Принимая во внимание изложенное, следует отметить, что принятие указанного Проекта позволит сформировать ограниченный круг саморегулируемых организаций, обладающих фактически монопольным правом выдачи допусков на работы на объектах использования атомной энергии, что, в свою очередь, чревато целым рядом злоупотреблений, в том числе, установлением необоснованно завышенных членских взносов и взносов в компенсационные фонды, практике «торговли» допусками к работам на объектах использования атомной энергии, избирательному принятию в члены саморегулируемых организаций и т.п. Таким образом, принятие Проекта не будет являться гарантией повышения безопасности объектов использования атомной энергии и обеспечения высоко качества проводимых работ, декларируемых в качестве целей разработки рассматриваемого Проекта.

Следует отметить, что рынок заказов в области строительства объектов использования атомной энергии в России характеризуется существованием единственного (доминирующего) заказчика. В указанных условиях формирование интегрированных монопольных структур, обеспечивающих выполнение указанного заказа, представляется наиболее вероятным сценарием развития отрасли строительства объектов использования атомной энергии.

Кроме того, необходимо отметить, что сложившийся в настоящий момент порядок оформления допуска на работы в области строительства объектов использования атомной энергии обеспечивает не меньший уровень гарантий безопасности и качества: для целей получения допуска к работам на объектах использования атомной энергии, помимо принятого общим собранием членов саморегулируемой организации решения об осуществлении выдачи допусков на указанные работы, необходимо соблюдение, по меньшей мере, минимальных требований, установленных постановлением

Правительства от 3 февраля 2010 г. № 48 «О минимально необходимых требованиях к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах капитального строительства, оказывающим влияние на безопасность указанных объектов», и иных дополнительных требований, установленных непосредственно саморегулируемой организацией.

Принятие рассматриваемого Проекта фактически создаст прецедент, существование которого позволит отраслевым группам интересов, обладающим достаточным лоббистским потенциалом, требовать введения аналогичной формы регулирования и в иных сегментах строительной отрасли, что, в свою очередь, может повлечь за собой ограничение доступа для значительной доли субъектов предпринимательской деятельности к целому ряду рынков.

В целом, исходя из содержания Проекта, неясным остается характер его воздействия на решение вопросов обеспечения необходимого уровня компетентности саморегулируемых организаций, осуществляющих выдачу допусков к работам на объектах использования атомной энергии, и связанных с ними вопросов безопасности, поскольку Проект предусматривает скорее недопущение в сферу выдачи допусков к работам на объектах использования атомной энергии саморегулируемых организаций, осуществляющих выдачу допусков к работам и на иных видах объектов, а не установление требований к необходимому уровню компетентности саморегулируемой организации для выдачи указанных допусков.

С учетом изложенного, необходимым представляется проработать вопрос о допустимых подходах к установлению требований к СРО, имеющих право выдачи свидетельств о допуске к работам на отдельных видах особо опасных и технически сложных объектах, оценить целесообразность установления такого рода требований и принять меры по недопущению монополизации отдельных сегментов рынка строительной отрасли.

Тем же Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» введено требование к повышению не реже чем один раз в пять лет квалификации сотрудников строительных организаций – членов СРО с проведением их аттестации. Вместе с тем, закон не устанавливает никаких требований к порядку, формату, принципам и даже предмету аттестации, а лишь

обязывает участников рынка таковую проводить, что, опять же, создает неопределенность и возможность для дискреционного принятия решений контролирующими органами.

В связи с изложенным, представляется необходимой дальнейшая проработка вопросов, связанных с проведением аттестации сотрудников строительных предприятий – членов саморегулируемых организаций в части конкретизации и обеспечения однозначной трактовки существующих положений.

Значительную неопределенность в части обеспечения достаточной компетентности и, как следствие, требуемого уровня безопасности проводимых отдельными организациями строительного комплекса работ вносит недостаточная урегулированность вопросов, связанных с выдачей саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске на те или иные виды работ. Градостроительным кодексом Российской Федерации установлены лишь минимальные требования, соблюдение которых является необходимым условием для получения допуска на объектах, не относимых к категории особо опасных и технически сложных, дополнительные требования для которых установлены постановлением Правительства от 3 февраля 2010 г. № 48 «О минимально необходимых требованиях к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах капитального строительства, оказывающим влияние на безопасность указанных объектов», однако порядок применения норм указанных документов не урегулирован, т.е., фактически может быть истолкован каждой конкретной саморегулируемой организацией по-своему. В качестве примера: необходимым требованием к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в числе прочего, является требование о наличии работников индивидуального предпринимателя, работников юридического лица, имеющих высшее или среднее профессиональное образование соответствующего профиля для выполнения определенных видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. При этом не менее чем три работника должны иметь высшее профессиональное образование или не менее чем пять работников – среднее профессиональное образование, стаж работы по специальности должен составлять не менее чем три года для работников, имеющих высшее профессиональное образование, и

не менее чем пять лет для работников, имеющих среднее профессиональное образование.

В указанных условиях саморегулируемая организация может считать указанное требование необходимым для выдачи свидетельства о допуске как только на один вид работ, так и на все виды работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, т.е., фактически в одной саморегулируемой организации для получения допуска на все виды работ может быть необходимым иметь в штате 3-х сотрудников с высшим профессиональным образованием, а в другой – 500⁴¹ сотрудников.

Таким образом, необходимым представляется совершенствование существующей нормативно-правовой базы в части уточнения вопросов, касающихся порядка выдачи саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства. В качестве одного из подходов целесообразным представляется рассмотреть возможность делегирования указанной функции, наряду с задачей по разработке отраслевых федеральных стандартов, на уровень национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса.

Среди основных положительных моментов, связанных с последними изменениями отраслевого законодательства в части регламентации вопросов саморегулирования строительного комплекса, необходимо отметить следующие.

Согласование Минэкономразвития России доработанного Минрегионом России с участием Национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Российской Федерации от 3 февраля 2010 г. № 48» (далее – Проект), направленного на упорядочение минимальных требований, необходимых для получения допуска на виды работ, оказывающих влияние на безопасность особо опасных и технически сложных объектов строительства. Согласно названию⁴² Проекта, из под действия указанного постановления выводятся уникальные объекты, что позволяет устранить целый ряд существовавших проблем в рассматриваемой сфере, связанных с искусственным завышением требований, предъявляемым при получения

⁴¹ Условно.

⁴² Название в новой редакции: «Минимально необходимые требования к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность особо опасных и технически сложных объектов».

допуска к работам на объектах, не относящихся к категории особо опасных и технически сложных.

Кроме того, в согласованной редакции Проекта разведены требования к объектам использования атомной энергии и иным объектам, для которых устанавливаются относительно более низкие минимальные требования для получения допуска; в действующей редакции Постановления указанные требования едины, тем самым, к объектам, не относящимся к сфере атомной энергии, предъявляются необоснованно высокие требования, удовлетворять которым не в состоянии большая часть участников рынка.

Кроме того, следует отметить введение Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» нормы, в соответствии с которой может быть создано только одно национальное объединение саморегулируемых организаций соответствующего вида. До принятия указанной нормы, с учетом того, что национальное объединение фактически является юридическим лицом, а не присваиваемым статусом, Градостроительным кодексом фактически допускалось создание более чем одного национального объединения СРО соответствующего вида, что привело к возникновению необоснованной конкуренции между национальными объединениями.

2.6.4. Оценка воздействия саморегулирования на состояние отрасли

Необходимо констатировать, что введение механизмов саморегулирования в строительном комплексе к настоящему моменту не позволило преодолеть большую часть сложившихся в отрасли проблем и недостатков. Вместе с тем, влияние механизмов саморегулирования на отдельные аспекты развития строительной отрасли следует оценить как положительное.

Во-первых, введение института саморегулирования с обязательным членством позволило, по меньшей мере, частично очистить рынок от недобросовестных и недостаточно компетентных участников. Кроме того, учитывая законодательно закрепленную необходимость несения существенных материальных затрат при вступлении в саморегулируемую организацию, объективно снижается целесообразность ликвидации организатора работ (генерального подрядчика) по завершении проведения

работ, являвшейся распространенной практикой в период действия строительных лицензий.

Следует также отметить, что, по мнению участников рынка, создан сравнительно более эффективный механизм контроля за деятельностью строительных организации – членов СРО, очевидно нуждающийся в определенном усовершенствовании и развитии, однако даже на первых этапах функционирования системы саморегулирования обеспечивающий более оперативный и предметный контроль, по сравнению с контролем, осуществлявшимся государственными лицензирующими органами, в рамках которого в среднем за год ликвидировалось порядка сотни строительных лицензий.

Вместе с тем, к настоящему моменту в сфере строительства сохраняется ряд проблем, объективно требующих решения, в том числе, неконкурентные условия для малого бизнеса, для отдельных представителей которого необходимость осуществления выплат в компенсационный фонд саморегулируемой организации и членских взносов является достаточно затратным мероприятием, практика торговли допусками, реализация коррупционных механизмов новыми операторами барьеров – исполнительными лицами саморегулируемых организаций и т.п.

В рамках существующего нормативно-правового поля важнейшую проблему, по мнению участников рынка строительства, составляет действующая редакция приказа Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства», а также недостаточную детализированность и конкретность установленных действующим законодательством правил.

2.6.5. Выводы и предложения по развитию саморегулирования в строительном комплексе

С учетом изложенного в рамках настоящего раздела в целях совершенствования нормативно-правовой базы саморегулирования в строительном комплексе и сложившейся правоприменительной практики необходимым представляется проведение ряда мероприятий по следующим направлениям:

- 1. В части разработки стандартов профессиональной деятельности строительных организаций:**

Рассмотреть возможность законодательного закрепления за национальными объединениями саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, подготовки проектной документации и строительства функции по разработке отраслевых федеральных стандартов, т.е., реализации двухуровневой системы профессиональных стандартов, в том числе:

- федеральных стандартов;
- стандартов саморегулируемых организаций.

В соответствии с предложенной моделью, разработка и утверждение федеральных стандартов осуществляется национальным объединением СРО в соответствии с программой разработки, утверждаемой по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Уполномоченный орган в той или иной форме «одобряет» федеральные стандарты. До принятия национальным объединением (советом) федеральных стандартов, а также в случае невыполнения программы разработки федеральных стандартов, уполномоченный орган вправе утвердить такие стандарты своим решением.

При этом в отношении федеральных стандартов могут быть предусмотрены различные схемы из числа перечисленных ниже:

- утверждение федеральных стандартов уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с привлечением к разработке национального объединения (совета) СРО;
- делегирование полномочия по утверждению федеральных стандартов национальным объединением (советом) СРО, сопровождающееся установлением срока принятия федеральных стандартов, по истечении которого указанное полномочие может быть отозвано;
- утверждение федеральных стандартов национальным объединением (советом) и одобрение федеральных стандартов уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Федеральные стандарты подлежат обязательной оценке регулирующего воздействия в установленном порядке.

В сфере технического регулирования в результате применения федеральных стандартов на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований соответствующих технических регламентов.

В свою очередь, саморегулируемые организации вправе принимать собственные стандарты, устанавливающие требования, условно относимые к «качеству», а также в добровольном порядке использовать инфраструктуру национальной системы аккредитации.

2. В части совершенствования механизмов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемых организаций, осуществить:

- оценку целесообразности применения механизмов в целом и особенностей формирования компенсационных фондов саморегулируемых организаций;
- проработку вопросов, связанных с установлением размеров взноса в компенсационный фонд в зависимости от количества осуществляемых видов деятельности, потенциальному уровню рисков, и иных значимых факторов;
- уточнение порядка размещения и использования средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций, обеспечение прозрачности управления средствами компенсационных фондов СРО;
- внесение поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе предусматривающих ответственность СРО и их должностных лиц за нарушение обязанностей, установленных федеральными законами и федеральными стандартами;
- установление максимально допустимого размера (доли) выплаты из компенсационного фонда по одному случаю причинения ущерба;
- уточнение порядка пополнения компенсационного фонда в случае осуществления саморегулируемой организацией выплат по обязательствам своих членов;
- оценку необходимости установления минимальных требований по страхованию имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций;
- проведение разъяснительной работы, направленной на повышение информированности потребителей услуг членов СРО, в том числе в части осуществления выплат из компенсационного фонда.

3. В части совершенствования механизмов государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций:

- устранить действующий «уведомительный» порядок регистрации саморегулируемых организаций как не обеспечивающий необходимый уровень безопасности;
- провести уточнение норм законодательства, регулирующих вопросы осуществления государственного контроля за саморегулируемыми организациями уполномоченным органом.

4. В части совершенствования механизмов контроля саморегулируемых организаций за деятельностью своих членов:

- подготовка поправок в Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и Градостроительный кодекс Российской Федерации, предусматривающих уточнение положений, устанавливающих порядок и предмет контроля указанных организаций, а также рассмотрение возможных вариантов организации системы контроля.

5. В части развития механизмов внесудебного урегулирования споров в саморегулируемых организациях:

- проработка вопросов, связанных с созданием третейских судов на уровне национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса и закреплением на уровне отдельных саморегулируемых организаций процедуры медиации.

6. В части уточнения прав и обязанностей национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса:

- проработка вопросов, связанных с делегированием функции по установлению порядка выдачи саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства, наряду с задачей по разработке отраслевых федеральных стандартов, на уровень национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса;
- оценка обоснованности сложившегося порядка финансирования национальных объединений саморегулируемых организаций, разработка мер по обеспечению их финансовой прозрачности.

7. В части специфических отраслевых вопросов:

- проведение мероприятий, направленных на дальнейшее сокращение перечня работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства;
- проработка вопроса о допустимых подходах к установлению требований к СРО, имеющих право выдачи свидетельств о допуске к работам на отдельных видах особо опасных и технически сложных объектов, оценка целесообразности установления такого рода требований и принятие мер по недопущению монополизации отдельных сегментов рынка строительной отрасли;
- проработка вопросов, связанных с проведением аттестации сотрудников строительных предприятий – членов саморегулируемых организаций в части конкретизации и обеспечения однозначной трактовки существующих положений.

2.7. Саморегулируемые организации в области энергетического обследования

2.7.1. Описание отрасли

Требования по обязательному членству организаций, осуществляющих деятельность в сфере энергетического обследования, в саморегулируемых организациях введены Федеральным законом от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В связи с тем, что государственная функция по контролю за деятельностью саморегулируемых организаций в сфере энергетического обследования и ведению государственного реестра указанных саморегулируемых организаций официально исполняется Минэнерго России с 30 июля 2010 г, нарабатанная практика в области контроля за саморегулируемыми организациями в сфере энергетического обследования практически отсутствует.

По состоянию на 17 декабря 2010 г. зарегистрировано 43 саморегулируемых организации в области энергетического обследования.

2.7.2. Правовая база саморегулирования в отрасли

Предметом регулирования Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является переход к энергосбережению и повышение энергетической эффективности. Закон также содержит общие нормы, регулирующие деятельность саморегулируемых организаций в области энергетического обследования. Так, в Законе:

- установлены основные цели энергетического обследования;
- введены требования к порядку проведения энергетического обследования, установлен круг лиц, имеющих право проводить энергетическое обследование;
- установлены требования к энергетическому паспорту, составляемому по результатам энергетического обследования;
- установлен круг лиц, для которых проведение энергетического обследования является обязательным;

- урегулирован порядок вступления в саморегулируемую организацию, порядок ведения реестра членов саморегулируемой организации, основания и порядок исключения членов саморегулируемой организации;
- введены нормы имущественной ответственности саморегулируемой организации и ее членов;
- введены требования к саморегулируемой организации, обязанности по разработке саморегулируемой организацией документов.

К основным функциям уполномоченного федерального органа исполнительной власти, Законом об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности отнесено:

- установление требований к энергетическому паспорту, составленному по результатам обязательного энергетического обследования, а также к энергетическому паспорту, составленному на основании проектной документации, в том числе требований к его форме и содержанию, правила направления копии энергетического паспорта, составленного по результатам обязательного энергетического обследования, в этот федеральный орган исполнительной власти;
- осуществление государственного контроля за соблюдением требования о проведении обязательного энергетического обследования в установленные сроки;
- осуществление сбора, обработки, систематизации, анализа, использования данных энергетических паспортов, составленных по результатам обязательных энергетических обследований, а также данных энергетических паспортов, составленных по результатам добровольных энергетических обследований;
- осуществление контроля за деятельностью саморегулируемой организации в области энергетического обследования путем проведения плановых и внеплановых проверок.

Некоммерческая организация вправе приобрести статус саморегулируемой организации в области энергетического обследования при условии ее соответствия следующим требованиям:

- 1) объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем двадцать пять субъектов предпринимательской деятельности

(индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц) или не менее чем сорок субъектов профессиональной деятельности (физических лиц, осуществляющих деятельность в области энергетического обследования самостоятельно, занимаясь частной практикой, а также на основании трудового договора, заключенного с работодателем - юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем) либо объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем пятнадцать субъектов предпринимательской деятельности и не менее чем десять субъектов профессиональной деятельности;

2) наличие указанных в части 4 настоящей статьи документов, в том числе стандартов и правил, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации в области энергетического обследования;

3) наличие компенсационного фонда, сформированного за счет взносов членов саморегулируемой организации в области энергетического обследования, как способа обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации в области энергетического обследования перед потребителями услуг, которая может возникнуть в результате причинения им вреда вследствие недостатков оказанных услуг по энергетическому обследованию.

Саморегулируемая организация в области энергетического обследования обязана разработать и утвердить следующие документы:

1) порядок приема в члены саморегулируемой организации в области энергетического обследования и прекращения членства в такой саморегулируемой организации;

2) стандарты и правила, регламентирующие порядок проведения энергетических обследований членами саморегулируемой организации в области энергетического обследования, в том числе стандарты и правила оформления энергетического паспорта, составленного по результатам энергетического обследования, стандарты и правила определения перечня мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, стандарты и правила расчета потенциала энергосбережения (далее - стандарты и правила);

3) перечень мер дисциплинарного воздействия, которые могут быть применены в отношении членов саморегулируемой организации в области энергетического обследования за нарушение требований стандартов и правил;

4) стандарты раскрытия информации о деятельности саморегулируемой организации в области энергетического обследования и о деятельности ее членов.

Саморегулируемая организация в области энергетического обследования вправе утверждать иные стандарты и правила по вопросам, относящимся к деятельности ее членов по проведению энергетического обследования.

2.7.3. Тенденции саморегулирования в отрасли

Стандарты и правила

В соответствии с Законом об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности саморегулируемая организация разрабатывает обязательные для членов саморегулируемой организации правила и стандарты деятельности. Правила и стандарты саморегулируемой организации обязательны для исполнения всеми ее членами.

По результатам исследования Интернет-сайтов саморегулируемых организаций в области энергетического обследования следует отметить, что состав представленных в открытом доступе документов свидетельствует о различной степени ответственности, с которой отдельные саморегулируемые организации отнеслись к вопросу разработки и принятий стандартов – отдельными организациями формально приняты 1-2 общих стандарта, подход других к разработки указанных документов является несколько более детализированным.

Механизмы обеспечения имущественной ответственности

Одной из функций саморегулируемой организации в области энергетического обследования должно являться установление механизма обеспечения ответственности ее членов. В этой связи Законом об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности предусматривается установление требования о формировании компенсационного фонда.

Компенсационный фонд формируется за счет платежей (взносов) членов саморегулируемой организации в области энергетического обследования. По данным Минэнерго по состоянию на 1-е сентября 2010 г. совокупный объем компенсационных фондов зарегистрированных СРО составлял 10 млн. 812 тыс. рублей.

Размер и порядок внесения платежей (взносов) членов саморегулируемой организации в компенсационный фонд устанавливаются в уставе саморегулируемой организации.

Контроль (надзор)

Государственный контроль за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти путем проведения плановых и внеплановых проверок.

Уполномоченным федеральным органом, осуществляющим контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования является Министерство энергетики Российской Федерации.

Саморегулируемая организация в области энергетического обследования осуществляет контроль за деятельностью своих членов в части соблюдения ими требований законодательства Российской Федерации в сфере энергетического обследования, положений их уставов, правил и стандартов саморегулируемой организации.

Плановая проверка саморегулируемой организации в области энергетического обследования осуществляется не чаще чем один раз в три года в соответствии с планом проверок, утвержденным органом государственного контроля.

При осуществлении проверки деятельности саморегулируемой организации уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе принять решение о проверке деятельности членов саморегулируемой организации, в части соблюдения членами саморегулируемой организации требований законодательства Российской Федерации в области энергетического обследования, положений его учредительных документов, а также требований, установленных правилами и стандартами саморегулируемой организации.

Механизмы внесудебного урегулирования споров

Законом об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности не предусмотрено специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций.

Национальное объединение СРО и федеральные стандарты

Закон об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности не содержит специальных норм о национальном объединении саморегулируемых организациях и федеральных стандартах. При этом саморегулируемые организации вправе объединяться в союзы и ассоциации, а издание уполномоченным федеральным органом исполнительной власти федеральных стандартов не запрещено.

2.7.4. Выводы и предложения

Отсутствие наработанной практики в области саморегулирования в сфере энергосбережения и проведения энергетического обследования не позволяет сделать однозначных выводов об эффективности применяемого в отрасли подхода, в связи с чем необходимой представляется организация и проведение мониторинга функционирования саморегулируемых организаций в области энергетического

обследования в кратко- и среднесрочной перспективе. Ключевыми задачами указанного мониторинга должны являться:

- оценка результатов деятельности саморегулируемых организаций в сфере энергетического обследования;
- оценка исполнения саморегулируемыми организациями в области энергетического обследования требований законодательства в части разработки стандартов деятельности и осуществления контроля за исполнением установленных ими требований;
- оценка эффективности применения механизмов имущественной ответственности саморегулируемых организаций в области энергетического обследования;
- оценка эффективности осуществления государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций в области энергетического обследования.

3. Анализ практики применения механизмов саморегулирования в добровольной сфере

3.1. Саморегулируемые организации профессиональных участников рынков ценных бумаг

В настоящем разделе рассматриваются саморегулируемые организации (далее – СРО), относящиеся к сфере ответственности Федеральной службы по финансовым рынкам⁴³, т.е., членами которых являются профессиональные участники рынка ценных бумаг (брокеры, дилеры, доверительные управляющие, регистраторы, депозитарии) или управляющие компании паевыми инвестиционными фондами, инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, или негосударственные пенсионные фонды.

3.1.1. Описание отрасли

По данным ФСФР России, на конец 2009 г. количество профессиональных участников рынка ценных бумаг составило 1674. Годом ранее оно достигало 1863, таким образом, наблюдалось снижение на 189 компаний. Структура действующих лицензий профессиональных участников представлена в таблице ниже.

Таблица № 5. Лицензии профессиональных участников рынка ценных бумаг

Вид деятельности	Количество лицензий ⁴⁴
Брокерская деятельность	1335
Дилерская деятельность	1337
Управление ценными бумагами	1193
Депозитарная деятельность	761
Деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг	50
Клиринговая деятельность	12
Деятельность фондовой биржи	5
Деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг	3

⁴³ При этом следует иметь в виду, что негосударственные пенсионные фонды не имеют единого регулятора. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 04.11.2003 № 669 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию, надзор и контроль за указанной деятельностью», государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию в части правоотношений между негосударственным пенсионным фондом и участниками негосударственного пенсионного фонда, застрахованными лицами и их правопреемниками, а также в части правоотношений, субъектом которых является Пенсионный фонд Российской Федерации, осуществляет Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации. При этом функции разделены между Минздравсоцразвития России и ФСФР России.

⁴⁴ Речь идет именно о количестве выданных лицензий, а не о числе работающих на рынке ценных бумаг организаций. Дело в том, что большинство профессиональных участников рынка ценных бумаг – посредников имеют три-четыре лицензии (брокерскую, дилерскую, депозитарную и по управлению ценными бумагами).

В течение последних лет состав профессиональных участников был в целом стабилен и демонстрировал тенденцию к определенному росту. Однако в 2009 – 2010 гг. проявилась тенденция к снижению числа действующих лицензий (см. таблицу ниже).

Таблица № 6. Динамика числа лицензий в отдельных сферах деятельности участников рынка ценных бумаг

	2005	2006	2007	2008	2009	2010Q2
Брокерская деятельность	1379	1433	1445	1475	1335	1284
Дилерская деятельность	1398	1394	1422	1470	1337	1280
Управление ценными бумагами	1022	1100	1169	1286	1193	1147

Причиной этого стал как отказ от деятельности в условиях кризиса, так и активизация политики ФСФР России по очищению рынка от организаций, имеющих лицензию, но не ведущих деятельности и не предоставляющих отчетность. Еще одной причиной стало повышение требований к собственным средствам. Особенно заметно уменьшение количества профессиональных участников рынка ценных бумаг в регионах.

Следует отметить, что достаточно часто профессиональные участники рынка ценных бумаг являются членами нескольких СРО одновременно. Поэтому точно оценить общую вовлеченность профессионального рыночного сообщества в механизмы саморегулирования не представляется возможным. Тем не менее, по оценкам НАУФОР, в среднем 30–35% общего числа профессиональных участников рынка ценных бумаг являются членами хотя бы одной саморегулируемой организации, самый высокий уровень участия в СРО среди регистраторов – более 70%. Достаточно представительным является присутствие членов СРО среди участников биржевых торгов.

Из 166 негосударственных пенсионных фондов членами НАФП является 71 фонд, что составляет 42%. Из 457 организаций, обладающих лицензией на управление инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, членами НЛУ являются 69 компаний, что составляет 15%.

3.1.2. Правовая база саморегулирования в отрасли

НАУФОР, ПАРТАД, НФА и ПУФРУР созданы в соответствии с главой 13 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – Закон о рынке ценных бумаг), НЛУ – в соответствии со статьей 57 Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (далее – Закон об инвестиционных фондах), НАПФ – в соответствии со статьей 36.26

Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее – Закон о негосударственных пенсионных фондах). Членами НФА являются преимущественно кредитные организации.

Согласно всем указанным законам, предусматривается добровольное членство организаций – участников рынка ценных бумаг в саморегулируемых организациях. Вместе с тем, следует отметить, что в настоящее время рассматривается возможность введения требований по обязательному членству для некоторых категорий упомянутых организаций.

Так, проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части пруденциального надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг, а также порядка выплат компенсаций гражданам на рынке ценных бумаг)», подготовленным ФСФР России и внесенным в Правительство Российской Федерации, предусматривается, что профессиональные участники, осуществляющие брокерскую деятельность и деятельность по управлению ценными бумагами, оказывающие услуги лицам, не являющимся квалифицированными инвесторами, обязаны быть членами саморегулируемой организации, объединяющей брокеров и/или управляющих.

Одним из способов защиты прав и законных интересов инвесторов в развитых юрисдикциях является создание различных компенсационных фондов (или схем). Указанный законопроект предлагает дополнить Федеральный закон «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» новой статьей о создании саморегулируемыми организациями компенсационных фондов. Законопроект предусматривает как порядок создания компенсационного фонда, так и условия выплаты компенсаций. Для эффективного создания и функционирования компенсационного фонда саморегулируемой организации необходима обязательность членства в такой организации для профессиональных участников и управляющих компаний. Законопроект вводит норму об обязательности членства в СРО для профессиональных участников, оказывающих услуги лицам, не являющимся квалифицированными инвесторами и для управляющих компаний, размещающих акции акционерного инвестиционного фонда неквалифицированным инвесторам, и управляющих компаний, правила доверительного управления которых предусматривают выдачу паев неквалифицированным инвесторам. На практике это

будет означать, что требование об обязательности членства будет касаться большей части профессиональных участников и управляющих компаний (по количеству организаций, но не по занимаемой на рынке доле).

Все СРО поддерживают идею обязательности членства профессиональных участников и управляющих компаний, однако участники рынка не столь единодушны и если крупные участники рынка, особенно уже являющиеся членами СРО, спокойно относятся к идее об обязательности членства, то средние и мелкие компании видят в идее обязательности членства в первую очередь дополнительную финансовую нагрузку. С учетом новых, более высоких требований ФСФР России к размеру собственных средств, утвержденных Приказом ФСФР России от 30 июля 2009 г. № 09-29/пз-н «О внесении изменений в нормативы достаточности собственных средств профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, утвержденные приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 24 апреля 2007 г. № 07-50/пз-н», происходит процесс вытеснения с рынка мелких и средних компаний, что несет в себе риски снижения конкуренции, а вследствие этого - риски снижения качества и повышения стоимости услуг крупных компаний.

Кроме того, следует иметь в виду, что в настоящее время для СРО на финансовых рынках задачи защиты прав инвесторов не являются приоритетом и данные функции выполняются в ограниченном объеме: так, за период 2006-2009 гг. НАУФОР рассмотрел лишь 27 жалоб инвесторов, НЛУ в случае лишения лицензии управляющей компании «Пиоглобал Эссет Менеджмент» смогла лишь организовать информационную работу с пайщиками паевых фондов данной компании. СРО на финансовых рынках не всегда в достаточной степени следят за соблюдением своими членами профессиональных стандартов, не ставят своей задачей анализ работы своих членов и раскрытие данной информации, следовательно, автоматическое введение обязательности членства само по себе не способно улучшить положение дел в данной сфере, но требует большой предварительной работы по приведению самих СРО к тому состоянию, когда они смогли бы осуществлять указанные функции.

3.1.3. Тенденции саморегулирования в отрасли

История саморегулирования на российском рынке ценных бумаг насчитывает уже более 15 лет. В мае 1994 г. в Москве представителями пятнадцати ведущих брокерских компаний была учреждена Профессиональная ассоциация участников фондового рынка (ПАУФОР), которая в ноябре 1995 г. была преобразована в саморегулируемую организацию – НАУФОР. В январе 1996 г. состоялась учредительная конференция Национальной ассоциации участников рынка государственных ценных бумаг (НАУРАГ), которая в дальнейшем трансформировалась в Национальную фондовую ассоциацию (НФА). В июне 2000 г. была создана НАПФ, получившая статус саморегулируемой организации негосударственных пенсионных фондов в России в мае 2005 г.

В настоящее время на рынке ценных бумаг активно работают 4 саморегулируемых организации: Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР), Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев (ПАРТАД), Национальная фондовая ассоциация (НФА) и Национальная лига управляющих (НЛУ). Кроме того, существует Некоммерческое партнерство профессиональных участников фондового рынка Уральского региона (ПУФРУР), которое ведет деятельность только в рамках Уральского федерального округа (при этом большинство членов ПУФРУР одновременно является и членами НАУФОР). Также к СРО участников рынка ценных бумаг относится Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов (НАПФ).

В настоящее время НАУФОР насчитывает 325 членов, ПАРТАД – 83 члена (37 регистраторов и 46 депозитариев), НФА – 244 члена, НЛУ – 69 членов, ПУФРУР – 18 членов, НАПФ – 71 негосударственный пенсионный фонд и 30 иных организаций (24 управляющих компании, 3 спецдепозитария, 2 пенсионных администратора и 1 банк).

Следует отметить, что почти у всех указанных саморегулируемых организаций число членов после финансового кризиса сократилось. Так, количество членов НАУФОР на 01 января 2009 составляло 414 компаний, а на 01 января 2010 – 373 компании. По данным ФСФР России, на 15 октября 2008 г. насчитывалось 80 членов НЛУ, 97 членов ПАРТАД, 24 члена ПУФРУР, 77 НПФ - членов НАПФ. В то же время число членов НФА уменьшилось лишь на одну компанию (на 15 октября 2008 г. в этой ассоциации насчитывалось 245 членов). Данная тенденция отражает общее состояние

отрасли в период кризиса, а также реакцию на ужесточение регулятивных требований, предъявляемых к компаниям со стороны ФСФР России.

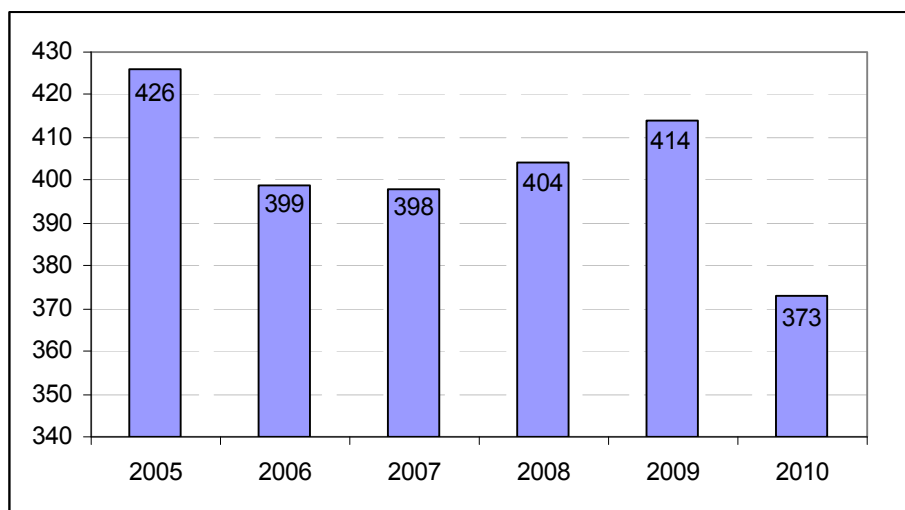


Рисунок 12. Динамика количества членов НАУФОР

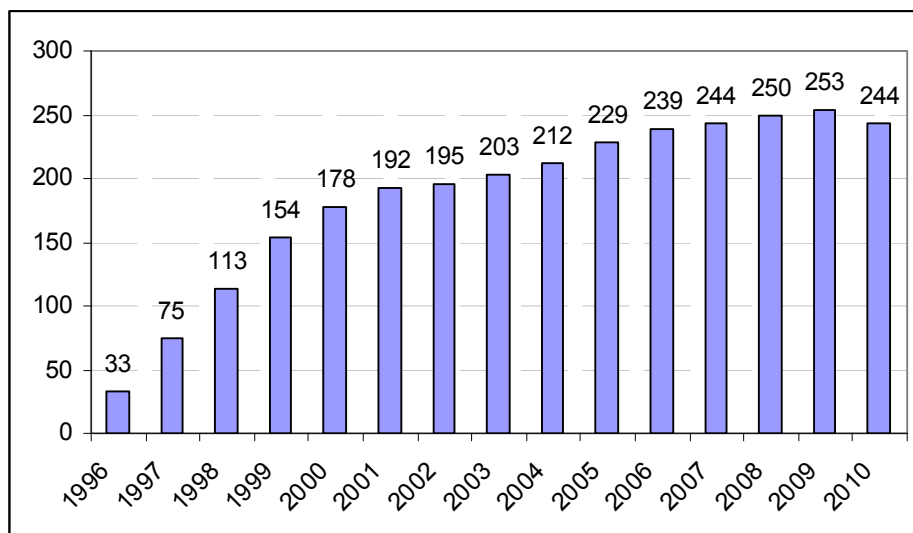


Рисунок 13. Динамика количества членов НФА

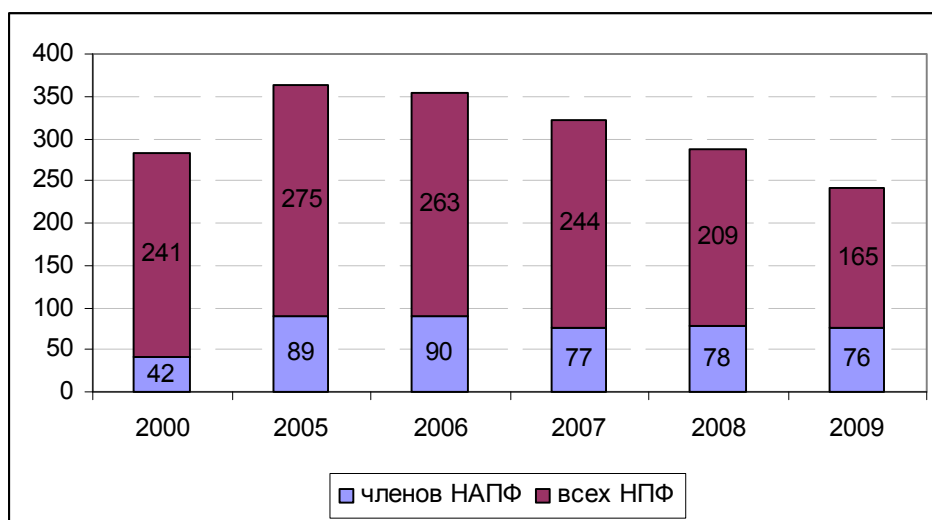


Рисунок 14. Динамика количества членов НАПФ

Следует отметить, что в настоящее время в мире сложились следующие модели сочетания государственного регулирования/саморегулирования:

1. Независимая саморегулируемая организация, статус и полномочия которой определены национальным законодательством о ценных бумагах, стандарты которой обязательны для членов
 - a. США – две национальные СРО: FINRA для брокеров/дилеров ценных бумаг, NFA – для участников рынка производных финансовых инструментов (членство обязательно)
 - b. Канада – одна национальная СРО: IIROC для всех участников рынка ценных бумаг (членство обязательно)
 - c. Япония – одна национальная СРО: JSDA для всех участников рынка ценных бумаг (членство обязательно)
 - d. Бразилия – одна национальная СРО: ANBIMA для всех участников рынка ценных бумаг (членство обязательно)
 - e. Китай – одна национальная СРО: SAC для всех участников рынка ценных бумаг (членство обязательно)
 - f. Колумбия – одна национальная СРО: AMV для всех участников рынка ценных бумаг (членство обязательно)
 - g. Россия – несколько СРО: НАУФОР, НФА, ПАРТАД, НЛУ, ПУФРУР (членство необязательно)
2. Независимое ведомство по регулированию рынка ценных бумаг, которое создавалось путем слияния органа государственной власти и СРО в единое лицо публичного права (как правило, мегарегулятор)
 - a. Великобритания – FSA⁴⁵
 - b. Германия – BaFIN
 - c. Франция – AMF
 - d. Нидерланды – AFM
 - e. Большинство остальных стран ЕС
3. Государственный орган регулирования и биржа в качестве СРО, имеющей право только устанавливать правила торговли:

⁴⁵ В настоящее время лейбористским правительством Великобритании обсуждается возврат к модели государственного регулятора на базе Банка Англии. В этом случае будет восстановлена независимая СРО с обязательным членством

- a. Индия
 - b. Израиль
 - c. Оман
 - d. Швейцария
 - e. Сингапур
 - f. Тайвань
4. Государственный орган регулирования и независимая ассоциация участников рынка на добровольных началах, не имеющая реальных полномочий
- a. Турция

Стандарты и правила

Согласно статье 49 Закона о рынке ценных бумаг саморегулируемые организации участников рынка ценных бумаг вправе утверждать правила и стандарты осуществления своими членами профессиональной деятельности, в том числе операций с ценными бумагами и операций, связанных с заключением и исполнением договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, контролировать соблюдение своими членами утвержденных саморегулируемой организацией правил и стандартов осуществления профессиональной деятельности.

При этом статьей 50 Закона о рынке ценных бумаг устанавливаются требования, которые должны содержаться в правилах и положениях саморегулируемой организации должны содержать требования, предъявляемые к саморегулируемой организации и ее членам.

- Согласно абзацу второму пункта 2 статьи 57 Закона об инвестиционных фондах саморегулируемая организация устанавливает обязательные для своих членов правила и стандарты осуществления деятельности по управлению акционерными инвестиционными фондами и доверительному управлению паевыми инвестиционными фондами. При этом пунктом 2 статьи 59 Закона об инвестиционных фондах устанавливаются требования к содержанию таких правил и стандартов.

Согласно пункту 3 статьи 36.26 Закона о негосударственных пенсионных фондах саморегулируемая организация в соответствии с требованиями осуществления профессиональной деятельности устанавливает обязательные для своих членов правила (стандарты) осуществления профессиональной деятельности и осуществляет контроль

за их соблюдением. При этом каких-либо специальных требований к содержанию стандартов саморегулируемой организации негосударственных пенсионных фондов не предусмотрено.

Тем не менее, в настоящее время Общим собранием членов НАПФ разработаны и приняты следующие стандарты НАПФ:

«Система стандартизации НАПФ. Основные положения» (СТО НАПФ 1.0-2008), которые определяют общие вопросы построения системы стандартизации НАПФ.

«Система стандартизации НАПФ. Термины и определения» (СТО НАПФ 1.1-2009).

«Система стандартизации НАПФ. Раскрытие, предоставление и распространение информации» (СТО НАПФ 3.0-2009), который устанавливает перечень информации, которую обязан раскрывать фонд (обязательный и рекомендуемый), способы раскрытия информации, из которых основным признается раскрытие информации путем публикации на сайте фонда в сети Интернет.

«Система стандартизации НАПФ. Требования к сайту фонда в сети Интернет» (СТО НАПФ 3.1-2009), который устанавливает общие требования к структуре, содержанию и оформлению размещенных в сети Интернет сайтов негосударственных пенсионных фондов – членов НАПФ.

Таким образом, Законом о рынке ценных бумаг и Законом об инвестиционных фондах установлены требования к правилам и стандартам, обязательные для исполнения членами СРО, в то время как Закон о негосударственных пенсионных фондах подобных требований не устанавливает.

Однако на практике СРО (включая НАПФ) имеют разнообразные стандарты, методические рекомендации и типовые документы, как утвержденные в качестве обязательных для членов, так и носящие рекомендательный характер.

Механизмы обеспечения имущественной ответственности

Статья 17 Федерального закона от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» устанавливает, что «в целях возмещения понесенного инвесторами – физическими лицами ущерба в результате деятельности профессиональных участников – участников (членов) саморегулируемой организации саморегулируемая организация вправе создавать компенсационные и иные фонды».

Таким образом, создание компенсационных фондов является правом, но не обязанностью саморегулируемых организаций участников рынка ценных бумаг.

Согласно пункту 5 статьи 36.26 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах», саморегулируемая организация обязана обеспечивать формирование гарантийного фонда или имущества общества взаимного страхования для финансового обеспечения ответственности по возмещению убытков, причиненных ее членами при осуществлении ими своей деятельности. Однако вопросы формирования таких фондов в настоящее время совершенно не проработаны. Это относится как к целям и задачам таких фондов, так и к страховым случаям, для компенсации которых они должны создаваться, а также к порядку их формирования.

В настоящее время идея имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг в форме компенсационного фонда включена в проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части пруденциального надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг, а также порядка выплат компенсаций гражданам на рынке ценных бумаг)», внесенного в Правительство Российской Федерации. Предполагается сделать такие фонды обязательными для СРО брокеров и управляющих, оказывающих услуги лицам, не являющимся квалифицированными инвесторами.

Контроль (надзор)

Согласно статье 49 Закона о рынке ценных бумаг саморегулируемые организации участников рынка ценных бумаг вправе контролировать соблюдение своими членами правил и стандартов осуществления профессиональной деятельности, утвержденных саморегулируемой организацией. Такая же норма установлена статьей 58 Закона об инвестиционных фондах применительно к саморегулируемым организациям управляющих компаний. Положением о саморегулируемых организациях профессиональных участников рынка ценных бумаг, утвержденным Постановлением ФКЦБ России от 1 июля 1997 № 24, СРО осуществляют контроль в том числе за соблюдением требований законодательства о ценных бумагах и нормативно-правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Согласно пункту 5 статьи 36.26 Закона о негосударственных пенсионных фондах саморегулируемая организация обязана контролировать деятельность своих членов в части, касающейся соблюдения требований указанного Федерального закона и

требований, установленных саморегулируемой организацией. Тем не менее, на практике проверки членов НАПФ до сих пор не осуществляются, хотя в настоящее время уже разрабатываются принципы таких проверок.

В 2009 г. НАУФОР проведено 129 проверок, как собственных (68), так и совместно с ФСФР России (61). НФА провела в 2009 г. 48 проверок, в том числе 24 собственные проверки ассоциации и 24 проверки в составе проводимых ФСФР России проверок. НЛУ в 2009 г. провела 12 проверок. ПУФРУР проверок не проводила, поскольку большинство ее членов являются одновременно членами НАУФОР и охвачено ее проверками. Кроме того, НАУФОР в настоящее время разработана автоматическая система анализа отчетности членов, которая позволяет выявлять нарушения, фиксировать негативные тенденции и формировать «профиль риска» компании-члена. В будущем предполагается формировать план проведения проверок компаний на основании этого анализа. Помимо этого, НАУФОР осуществляет работу по повышению квалификации своих инспекторов, и другие мероприятия, направленные на улучшение деятельности в рамках своих контрольных полномочий.

Вместе с тем, практическая реализация контрольных полномочий затруднена необязательностью членства в СРО для участников рынка.

Механизмы внесудебного урегулирования споров

Законом о рынке ценных бумаг, Законом об инвестиционных фондах, Законом о негосударственных пенсионных фондах специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций не предусмотрено.

Тем не менее, с 1996 г. при НАУФОР действует третейский суд, в котором происходят разбирательства по возникающим спорам в связи с осуществлением правоотношений на финансовом рынке.

Судьями при разбирательстве споров выступают профессионалы финансового рынка. Разрешение споров происходит в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации», Положением о Третейском суде НАУФОР и Регламентом Третейского суда НАУФОР. В случаях, предусмотренных Законом Российской Федерации от 7 июля 1993 г. № 5338-1 «О международном коммерческом арбитраже», Третейский суд НАУФОР вправе осуществлять функции международного коммерческого арбитража. В течение 2009 г. Третейским судом НАУФОР велось производство по 20 делам.

При ПАРТАД Третейский суд создан, однако реальной работы для него нет по причине отсутствия споров. У НФА заключен договор с Арбитражной комиссией при ММВБ и возникающие споры разрешаются указанной комиссией. С февраля 2011 г. начнет работу Третейский суд при НЛУ. При ПУФРУР и НАПФ Третейского суда не создано, тем не менее, летом 2010 г. на общем собрании НАПФ были приняты «Правила профессиональной этики членов НП «НАПФ», а также положения о Комиссии по контролю за соблюдением правил этики и о порядке контроля. Эта Комиссия является аналогом Третейского суда (уже решены процессуальные вопросы ее деятельности).

Национальное объединение СРО и федеральные стандарты

Законом о рынке ценных бумаг, Законом об инвестиционных фондах, Законом о негосударственных пенсионных фондах вхождение саморегулируемых организаций участников рынка ценных бумаг в национальные объединения СРО не предусмотрено.

Следует отметить, что существующие саморегулируемые организации участников рынка ценных бумаг де-факто охватывают все регионы Российской Федерации. Так, НАУФОР имеет 14 филиалов по всей России. Кроме того, в каждой из сфер профессиональной деятельности на финансовом рынке существует либо единственная СРО (для управляющих компаний – НЛУ, для негосударственных пенсионных фондов – НАПФ, для регистраторов – ПАРТАД), либо две-три СРО (для брокеров, дилеров, управляющих ценными бумагами – НАУФОР или НФА, для депозитариев – ПАРТАД, НАУФОР или НФА).

Также, в декабре 2009 г. подписано соглашение о сотрудничестве между НАУФОР и НФА, в соответствии с которым обе СРО планируют гармонизацию своих существующих стандартов и координацию деятельности по разработке новых.

Таким образом, осуществление координации между СРО участников рынка ценных бумаг в форме их вхождения в какое-либо национальное объединение СРО в настоящее время не требуется.

Вместе с тем, в случае введения обязательного членства в СРО, вероятно возникновение новых СРО и, как следствие, «регулятивного арбитража», то есть возможности компаниям выбрать СРО с уровнем регулятивной нагрузки, заниженным в ущерб эффективности надзора и, как следствие, в ущерб функции СРО по отсечению недобросовестных участников. В связи с этим, представляется целесообразным принять

меры по недопущению регулятивного арбитража после введения обязательного членства.

3.1.4. Основные проблемы и положительные моменты саморегулирования в отрасли

Нерешенной проблемой для СРО на финансовых рынках остается создание компенсационного фонда, несмотря на то, что проектом федерального закона (внесенного в Правительство Российской Федерации) «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части пруденциального надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг, а также порядка выплат компенсаций гражданам на рынке ценных бумаг)» предусматривается обязательность создания компенсационного фонда для СРО брокеров и управляющих, оказывающих услуги лицам, не являющимся квалифицированными инвесторами.

3.1.5. Оценка воздействия саморегулирования на состояния отрасли

В целом, саморегулирование на финансовых рынках должно оцениваться положительно, поскольку, по меньшей мере, повышает стандарты деятельности компаний-участниц. При этом размах деятельности отраслевых СРО на финансовых рынках весьма различается: наиболее мощной и влиятельной является НАУФОР, НЛУ после кризиса заметно уменьшила свою активность.

Наиболее эффективным саморегулирование оказалось в вопросах взаимодействия с бизнесом и с органами государственной власти. При помощи СРО участникам рынка удается выдвигать и обсуждать с профильными федеральными органами исполнительной власти проблемы, наиболее актуальные для отрасли в целом. Также СРО проявили себя весьма эффективными как в профессиональном обучении сотрудников компаний-членов, так и в организации обучающих программ для широких кругов интересующихся финансовыми рынками.

Неэффективным оказалось участие СРО в проведении совместных с регулятором рынка проверок компаний - членов СРО, поскольку в ходе таких проверок регулятор, по сути, не взаимодействует с СРО, более того, подобный регламент взаимодействия вообще отсутствует.

Не решен вопрос с направлением отчетности компаний – членов СРО регулятору через СРО, что позволило бы, с одной стороны, снизить нагрузку на сотрудников

регулирующего органа по предварительной проверке полноты и достоверности направляемой отчетности, а с другой, позволило бы СРО создавать полные базы отчетной документации компаний – членов.

Не решен вопрос с санкциями, которые СРО могла бы применять к своим членам.

Регулятор в недостаточной степени учитывает мнение профессионального сообщества при подготовке своих нормативных правовых актов, а обсуждение их проектов с участниками рынка в лице СРО зачастую носит лишь формальный характер.

Представляется, что оценка эффективности саморегулирования должна осуществляться постоянно, а для осуществления подобной оценки необходимо создавать наблюдательные советы или общественные советы при СРО, в которые должны включаться как участники рынка, так и журналисты, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители органов исполнительной власти, признанные эксперты в данной области рынка. Для эффективности работы количество членов наблюдательных советов или общественных советов не должно быть слишком большим (около 7 человек), однако оценка может даваться путем широкого опроса репрезентативной аудитории, куда также будут входить участники рынка, а также журналисты, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители органов исполнительной власти, признанные эксперты. Подобный опрос может осуществляться ежегодно.

Также полагаем сделать необходимым публикацию годового отчета саморегулируемых организаций на их сайтах и на сайте ФСФР России, при этом в состав годового отчета обязательно включать оценку работы саморегулируемой организации со стороны наблюдательного совета или общественного совета при СРО.

В настоящее время лишь НАУФОР публикует свой годовой отчет на сайте в открытом доступе. ПАРТАД размещает годовой отчет под паролем, что нельзя назвать публикацией в полном смысле этого слова, НАПФ, НЛУ и ПУФРУР отчетов на своих сайтах не размещают.

Кроме того, в целях оценки результативности (эффективности) саморегулирования представляется необходимым усилить функции СРО по раскрытию информации компаниями-членами, в том числе по публикации отчетности всех

компаний-членов на сайте СРО с обязательным хранением в течение всего срока жизни компаний.

3.1.6. Выводы и предложения по развитию отраслевого саморегулирования

В настоящее время саморегулируемые организации на рынке ценных бумаг достигли достаточного уровня развития для усиления их роли в контроле и надзоре на финансовом рынке. Участие СРО в системе пруденциального надзора позволит повысить его эффективность за счет инструментария, сформированного СРО, а также возможности проведения проверок деятельности членов, что, при должной координации с ФСФР России, позволит увеличить общее количество проверок, их периодичность, что благоприятно скажется на осуществлении функции по защите прав и законных интересов инвесторов.

В связи с этим, представляется целесообразным, во-первых, рассмотреть вопрос об обязательности членства в СРО для участников рынка, в первую очередь для тех, кто оказывает услуги неквалифицированным инвесторам. Данные нормы уже предусмотрены проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части предоставления услуг неквалифицированным инвесторам). Во-вторых, исходить из важности роли СРО при работе над законодательством и нормативно-правовыми актами о пруденциальном надзоре на рынке ценных бумаг.

Кроме того, формирование компенсационных фондов на базе СРО также возможно в случае введения обязательного членства.

По мнению НАПФ, законодательство должно установить для НПФ, являющихся страховщиками по обязательному пенсионному страхованию, обязательность членства в одной из саморегулируемых организаций и при этом установить минимальное число членов в такой саморегулируемой организации.

Законодательство должно устанавливать обязанность СРО осуществлять обучение сотрудников фондов и других граждан в сфере деятельности по накопительному пенсионному страхованию, а также предоставлять ей право проведения квалификационных экзаменов и выдачи аттестатов, подтверждающих квалификацию лиц, прошедших обучение и сдавших соответствующий экзамен.

Необходимо также установить обязанность уполномоченного федерального органа осуществлять заявительную регистрацию и ведение реестра саморегулируемых организаций.

В настоящее время существует проблема длительных сроков регистрации Правил доверительного управления паевыми инвестиционными фондами в ФСФР России, связанная с ограниченностью штатов и большим объемом работы по проверке документов. Практика подготовки документов в настоящее время включает в себя проверку документов со стороны СРО, однако носит консультативный характер.

В то же время Правила доверительного управления паевыми инвестиционными фондами являются типовыми и утверждены ФСФР России. Полагаем возможным предоставить СРО управляющих компаний полномочия по подтверждению соответствия Правил фондов типовым правилам и выдачу соответствующего официального заключения, после получения которого было бы возможно значительно сократить срок регистрации Правил в ФСФР России вплоть до нескольких рабочих дней.

Также полагаем возможным передать в ведение СРО утверждение типового договора по доверительному управлению активами, объединенными на праве общей долевой собственности.

В настоящее время СРО участников финансовых рынков лишены возможности отстаивать в судах интересы своих членов, поскольку не рассматриваются судами в качестве надлежащей стороны для подачи иска. В то же время пунктом 4 статьи 4 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ предусмотрена возможность для СРО «обратиться в суд с заявлением о признании недействующим не соответствующего федеральному закону нормативного правового акта, обязанность соблюдения которого возлагается на членов саморегулируемой организации, в том числе нормативного правового акта, содержащего не допускаемое федеральным законом расширительное толкование его норм в целом или в какой-либо части». В связи с этим, предлагаем наделить СРО участников финансовых рынков таким правом, в том числе правом оспаривать в суде нормативные акты федерального органа исполнительной власти по финансовым рынкам.

Подпунктом 3 пункта 3 статьи 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ предусмотрена возможность для СРО «участвовать в

обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направлять в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов нормативных правовых актов». Полагаем целесообразным распространить эту норму и на СРО участников финансовых рынков и внедрить обязательность обсуждения нормативных актов регулятора рынка с участниками рынка в лице СРО, проектов федеральных законов – в профильных комитетах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Кроме того, считаем возможным также рассмотреть вопрос о предоставлении СРО права законодательной инициативы.

4. Предложения по созданию саморегулируемых организаций в иных сферах экономической деятельности

По мере накопления опыта применения механизмов саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности подходы, предполагающие замену избыточных государственных регулирующих и контрольно-надзорных функций механизмами стандартизации и контроля, реализуемых силами профессионального сообщества, становятся все более востребованными, что находит отражение в многочисленных предложениях по законодательному закреплению института саморегулируемых организаций в различных сферах экономической деятельности. Саморегулирование рассматривается в качестве действенного инструмента, нацеленного на внедрение механизмов обеспечения профессиональной ответственности участников рынков, создание сравнительно более гибкой, но одновременно и более предметной системы контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами установленных требований, повышение качества производимых товаров (работ, услуг) за счет широкого применения участниками отраслей механизмов стандартизации.

Инициативы по применению института саморегулирования в отдельных сферах экономической деятельности выдвигаются депутатами Государственной Думы Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, предпринимательскими и профессиональными объединениями, существенно различаясь как по степени проработанности вопроса о введении механизмов саморегулирования в качестве обязательного условия доступа хозяйствующих субъектов на рынок, так и по обоснованности указанных предложений в целом.

В рамках настоящего раздела будет проанализирован ряд инициатив по введению механизмов саморегулирования с обязательным членством в отдельных сферах деятельности, описаны ключевые характеристики указанных предложений, оценены их достоинства и недостатки, степень их обоснованности и дана оценка целесообразности реализации предложенных инициатив. По итогам раздела будет сформулирован перечень предложений по возможным критериям допустимости/целесообразности введения механизмов делегированного саморегулирования.

Существующие предложения по введению механизмов делегированного саморегулирования в рамках настоящего раздела условно подразделены на инициативы,

представляющиеся в целом обоснованными, инициативы, требующие дополнительного обсуждения и проработки и в существующей редакции не поддержанные, и инициативы, не нашедшие поддержки в ходе рассмотрения в Минэкономразвития России.

4.1. Законодательные инициативы и предложения, принятие которых в целом представляется целесообразным

Представленные в настоящем блоке предложения по введению механизмов саморегулирования с обязательным членством в отдельных отраслях в целом характеризуются сравнительно высокой степенью проработанности и адекватностью разработанных механизмов характеру существующих в отраслях проблем. Вместе с тем, отдельные положения рассматриваемых ниже законодательных инициатив, по мнению Минэкономразвития России, нуждаются в дальнейшей проработке и уточнении.

4.1.1. Актуарная деятельность

В настоящее время в Государственной Думе Российской Федерации находится на рассмотрении проект федерального закона «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» № 445108-4, целью которого является установление эффективного нормативного регулирования актуарной деятельности, исключение дублирования и противоречий и фактически введение единой профессии актуария. Следует отметить, что до настоящего момента профессия актуария фактически регулируется лишь отдельными нормами законодательства о страховой деятельности, деятельности по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию.

Законопроект направлен на введение института саморегулирования актуариев как условия допуска к профессии, гармонизацию российского законодательства об актуарной деятельности с международным законодательством посредством урегулирования отношений, связанных с получением статуса саморегулируемой организацией актуариев, а также лишением такого статуса, разработкой стандартов и правил осуществления актуарной деятельности, осуществлением актуарной деятельности и контролем за ее осуществлением, страхованием профессиональной ответственности актуария и иными формами обеспечения его ответственности.

Одной из задач закона является нормативное регулирование условий получения статуса саморегулируемой организации актуариев. Законопроект содержит квалифицирующие признаки лица, имеющего право осуществлять актуарную

деятельность на территории Российской Федерации, среди которых выделяются членство в саморегулируемой организации актуариев и наличие договора страхования профессиональной ответственности актуария.

Законопроект устанавливает следующие основные функции саморегулируемой организации актуариев:

- разработка и утверждение стандартов и правил актуарной деятельности, правил деловой и профессиональной этики;
- разработка и утверждение правил и условий приема в члены саморегулируемой организации актуариев (т.е. допуска к профессии актуария), дополнительных требований к порядку обеспечения имущественной ответственности своих членов при осуществлении актуарной деятельности;
- представление интересов своих членов в их отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также с международными профессиональными организациями актуариев;
- прием в члены и исключение из членов саморегулируемой организации актуариев по основаниям, предусмотренным Федеральным законом и внутренними документами саморегулируемой организации актуариев;
- контроль за осуществлением своими членами актуарной деятельности в части соблюдения ими требований федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов актуарной деятельности, стандартов и правил актуарной деятельности, а также правил деловой и профессиональной этики;
- ведение реестра членов саморегулируемой организации актуариев и предоставление информации, содержащейся в этом реестре, заинтересованным лицам в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию актуарной деятельности;
- организация информационного и методического обеспечения своих членов.

В законопроекте четко определены функции и полномочия государства (федеральных органов исполнительной власти) по регулированию актуарной деятельности. К таким полномочиям относятся:

- выработка государственной политики в области актуарной деятельности;
- нормативно-правовое регулирование в области актуарной деятельности, утверждение федеральных стандартов актуарной деятельности;
- ведение единого государственного реестра саморегулируемых организаций актуариев;
- осуществление надзора за выполнением саморегулируемыми организациями актуариев требований федерального законодательства;
- обращение в суд с заявлением об исключении саморегулируемой организации актуариев из единого государственного реестра саморегулируемых организаций актуариев.

В проекте федерального закона предусматривается регламентация страхования актуарной деятельности, в частности, определены риски деятельности актуария и условия для осуществления выплат по договору страхования.

Следует отметить, что рассматриваемый в Государственной Думе Российской Федерации законопроект получил существенную поддержку со стороны профессионального сообщества актуариев и был принят в первом чтении.

Вместе с тем, при подготовке доработанной редакции законопроекта ко второму чтению, по мнению Минэкономразвития России, необходимо учесть ряд замечаний и дополнительно проработать отдельные вопросы, в частности:

- необходимость конкретизации используемого в проекте закона понятия «актуарные расчеты», не имеющего четкого определения в существующей нормативно-правовой базе;
- оценка обоснованности установления требования к количеству членов саморегулируемой организации актуариев на уровне ста человек – на сегодняшний день общее число профессиональных участников рынка актуарной деятельности сравнительно невелико;
- оценка обоснованности установления требования по предоставлению кандидатом в члены саморегулируемой организации нотариально засвидетельствованной копии документа, подтверждающего стаж работы в

области актуарных услуг не менее одного года – ввиду того, что актуарная деятельности, согласно законопроекту, может осуществляться только физическими лицами, являющимися членами одной из саморегулируемых организаций актуариев, не до конца ясно, каким образом данное требование будет выполняться физическими лицами, впервые вступающими в члены саморегулируемой организации актуариев.

4.1.2. Деятельность управляющих недвижимостью

В Государственную Думу Российской Федерации депутатами В.С. Плескачевским и М.Л. Шаккумом был внесен проект федерального закона № 395919-5 «О регулировании деятельности по управлению многоквартирными домами», разработанный Комитетом Государственной Думы Российской Федерации по собственности совместно с представителями Минрегиона России и Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, предусматривающий введение обязательного членства в саморегулируемых организациях для управляющих недвижимостью. Проект федерального закона направлен на формирование открытого, профессионального и качественного рынка в сфере предоставления услуг по управлению зданиями и сооружениями путем описания в законодательстве предмета и состава деятельности по управлению зданиями и сооружениями в целях обеспечения их безопасной эксплуатации, описания субъекта, занимающегося такой деятельностью и создания института саморегулирования в сфере управления недвижимостью.

Указанный законопроект в первую очередь направлен на обеспечение исполнения регламентов безопасности в период эксплуатации многоквартирных домов, введение института профессиональных управляющих многоквартирными домами и регулирования их деятельности, а также на формирование системы обеспечения материальной ответственности участников этого рынка и механизма контроля за их деятельностью.

Основным субъектом регулирования, ответственным за управление и эксплуатацию многоквартирных домов, согласно рассматриваемому законопроекту является управляющая организация, являющаяся членом саморегулируемой организации с присущей материальной ответственностью и находящаяся под риском лишения правоспособности в случае исключения из саморегулируемой организации (т.е. утраты бизнеса). Таким образом, ключевым направлением регулирующего воздействия

законопроекта является развитие рынка профессиональных услуг управляющих недвижимостью, создание конкурентной среды, развитие систем контроля и стандартизации профессиональной деятельности, реализация механизма ограничения доступа на рынок управляющих недвижимостью недобросовестных управляющих компаний.

Порядок приобретения и прекращения статуса саморегулируемых организаций, функции, права и обязанности, принципы и порядок осуществления деятельности, требования к стандартам и правилам саморегулируемой организации определяются Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», с учетом особенностей, устанавливаемых рассматриваемым законопроектом.

В целях обеспечения гарантий возмещения вреда, причиненного членами саморегулируемых организаций юридическим и (или) физическим лицам вследствие недостатков выполненных работ (оказанных услуг) по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах в рамках осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами саморегулируемая организация формирует компенсационный фонд за счет взносов членов саморегулируемой организации (взнос не менее 100 тыс. руб. на одного члена), члены саморегулируемой организации обеспечивают страхование гражданской ответственности при осуществлении работ/оказании услуг (страховая сумма не менее 500 тыс. руб. на один многоквартирный дом). Законопроектом устанавливается очередность взысканий для целей возмещения вреда, причиненного вследствие недостатков выполненных работ (оказанных услуг) по управлению зданиями и сооружениями, предполагающая возможность обращения к средствам компенсационного фонда саморегулируемой организации только в случае недостаточности или невозможности компенсации причиненного ущерба за счет средств полученных по договору страхования гражданской ответственности. Кроме того, законопроектом устанавливается возможность предъявления требования о возмещении вреда за счет компенсационного фонда к саморегулируемой организации управляющих организаций, членом которой на момент причинения вреда являлась управляющая компания, причинившая ущерб.

Стандартами и правилами деятельности по управлению многоквартирными домами, согласно проекту федерального закона, могут устанавливаться:

- условия и перечни работ и услуг, подлежащие включению в договор управления многоквартирным домом;
- требования к управляющим организациям относительно предупреждения и разрешения конфликтных ситуаций с собственниками помещений в многоквартирном доме, лицами, пользующимися помещениями в многоквартирном доме, созданными в многоквартирном доме, которым осуществляется управление соответствующей управляющей организацией, товариществами собственников жилья, жилищными и иными специализированными потребительскими кооперативами;
- требование о наличии сертификации работ (услуг), выполняемых (оказываемых) при управлении многоквартирным домом, сертификации системы управления качеством таких работ (услуг);
- порядок привлечения управляющей организацией третьих лиц для выполнения работ (оказания услуг), связанных с управлением многоквартирным домом;
- требования к ведению технической документации на многоквартирный дом;
- правила и требования к организации содержания и текущего ремонта общего имущества в многоквартирном доме;
- порядок определения размера платы за управление, содержание и ремонт жилого помещения, а также плату за коммунальные услуги.

Законопроект предусматривает также создание Национального объединения саморегулируемых организаций управляющих многоквартирными домами в целях содействия созданию эффективного и качественного рынка услуг по управлению многоквартирными домами, повышения ответственности его членов, обеспечения общественных и профессиональных интересов, формирования единых подходов к осуществлению деятельности по управлению многоквартирными домами, выработки единой позиции управляющих организаций по вопросам регулирования их деятельности, координации деятельности саморегулируемых организаций управляющих организаций, а также в целях взаимодействия саморегулируемых организаций с

федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и потребителями услуг управляющих организаций.

Альтернативным проектом, направленным на урегулирование отношений в сфере управления недвижимым имуществом, являлся проект федерального закона № 397396-5 «О совершенствовании регулирования жилищных отношений по управлению многоквартирными домами», внесенный в Государственную Думу Российской Федерации депутатами В.А. Пехтиным, А.Б. Чиркиным, К.Б. Шипуновым.

Указанный законопроект направлен на совершенствование регулирования всего спектра отношений по управлению многоквартирными домами и урегулирование отношений по управлению многоквартирными домами товариществом собственников жилья и управляющими организациями.

Указанный законопроект нацелен на упорядочение и законодательную регламентацию отношений между управляющими компаниями, ТСЖ и собственниками жилья. Законопроектом предлагалось ввести легальный термин «управление многоквартирным домом» и особенности управления в товариществе собственников жилья (ТСЖ) и в управляющей организации, с целью упорядочения деятельности по управлению многоквартирными домами и переходу на профессиональное управление.

Кроме того, также была предложена статья, определяющая особенности деятельности саморегулируемых организаций управляющих организаций. Основой саморегулирования на этапе зарождения рынка в секторе управления недвижимостью, в отличие от рассмотренного выше законопроекта, являлась добровольность и, соответственно, базисом для введения саморегулирования в рассматриваемой сфере предлагалось считать нормы Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Вместе с тем, в соответствующей статье были предложены стимулирующие добровольное вступление управляющих организаций в саморегулируемые организации нормы.

Кроме того, законопроектом были предложены меры, направленные на совершенствование экономических отношений в сфере управления многоквартирными домами, подкрепляемые целым спектром норм в части административного воздействия.

Вместе с тем, необходимо отметить, что центральным субъектом регулирования в рамках указанного законопроекта являлся представитель собственника – ТСЖ, т.е.,

основные регулятивные издержки были возложены на собственника, однако возможность реализации указанной схемы с учетом необходимости обеспечения исполнения регламентов безопасности вызывала определенные вопросы.

В настоящее время оба из рассмотренных в рамках настоящего пункта законопроект отозваны по решению субъектов законодательной инициативы с рассмотрения Государственной Думой в связи с принятым решение об объединении законопроектов.

4.1.3. Деятельность патентных поверенных

В настоящее время основным нормативно-правовым актом, регламентирующим деятельность патентных поверенных, является Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных» (далее – Закон о патентных поверенных, Закон), вступивший в силу с 1 апреля 2009 г.

Закон о патентных поверенных сохранил преемственность в отношении ряда норм, установленных Положением о патентных поверенных, утвержденным Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 122 и действовавшим до вступления в силу нового закона, таких как нормативные требования к кандидатам в патентные поверенные, возможность патентного поверенного осуществлять свою деятельность самостоятельно, занимаясь частной практикой, а также на основании трудового договора между патентным поверенным и юридическим лицом, и некоторых других. Вместе с тем, указанный закон восполнил некоторые из имевшихся в законодательстве пробелов, позволив более детально проработать вопросы правового статуса патентного поверенного, уточнить формы осуществления патентным поверенным своей деятельности и круг лиц, которые могут быть аттестованы в качестве патентных поверенных, определить перечень специализаций патентных поверенных, установить обязанности юридических лиц – работодателей патентного поверенного.

Законом, в числе прочего, устанавливается, что патентный поверенный вправе осуществлять свою профессиональную деятельность самостоятельно, занимаясь частной практикой, а также на основании трудового договора между патентным поверенным и работодателем (юридическим лицом). В Положении, в свою очередь, предусматривалась возможность для патентного поверенного осуществлять свою профессиональную

деятельность «как самостоятельно в качестве предпринимателя, так и работая по найму».

Таким образом, Закон принципиально изменил правовой статус патентного поверенного с предпринимателя на профессионала, занимающегося частной практикой. Такое изменение, в отсутствие закона о частной практике, создает отдельную правовую неопределенность с точки зрения налогового режима, устанавливаемого в отношении патентного поверенного. Как известно, специальный налоговый режим для лиц, осуществляющих самостоятельную профессиональную деятельность, установлен Налоговым кодексом Российской Федерации только в отношении нотариусов, занимающихся частной практикой и адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты. До настоящего времени не внесены соответствующие поправки устанавливающий аналогичный правовой режим для патентных поверенных, арбитражных управляющих и оценщиков. Для исправления сложившейся неопределенности, необходимо подготовить соответствующие поправки в налоговое законодательство.

Другой новеллой Закона являются положения о возможности создания общественных объединениях и саморегулируемых организациях патентных поверенных. Однако такое право существует у патентных поверенных (как и представителей иных профессий и видов деятельности) без указания о его наличии в специальном законе. Указанные нормы не могут считаться достаточными и никоим образом не стимулируют реальное создание профессионального сообщества, и, тем более, разработку профессиональных стандартов.

Более того, членство в саморегулируемой организации фактически приравнивается Законом к членству в любой другой общественной организации, что нельзя признать верным даже с точки зрения потребителя, поскольку членство патентного поверенного в саморегулируемой организации означает, что он принимает на себя дополнительные обязательства, в том числе подлежит контролю со стороны саморегулируемой организации, в то время как членство в общественной организации не несет каких-либо специальных ограничений.

Таким образом, приходится признать, что нормы Закона, касающиеся саморегулирования патентных поверенных являются недостаточными и требуют серьезной переработки. При этом необходимо учитывать, что саморегулируемая организация это юридическое лицо (некоммерческая организация) – объединение

юридических или физических лиц, обладающее специальным статусом, который появляется у организации с момента внесения записи об этой организации в специальный реестр. Приобретение некоммерческой организацией статуса саморегулируемой обозначает, что такая организация обладает в отношении своих членов специальным составом полномочий, причем не в силу делегирования ей таких прав членами, а в силу прямого указания закона.

Введение института саморегулирования позволит, с одной стороны, уйти от излишней бюрократизации процессов регулирования профессиональной деятельности патентных поверенных, избежать торможения интенсивно развивающихся и специфичных отраслей экономики государственным давлением, а с другой – обеспечить эффективную и динамичную систему контроля и регулирования таких видов деятельности. В частности, создание саморегулируемых организаций в указанной сфере деятельности позволит преодолеть высокую степень зависимости патентных поверенных от федерального органа исполнительной власти в области интеллектуальной собственности, концентрирующего в настоящее время большинство управленческих и контролирующих полномочий в отношении профессиональной деятельности патентных поверенных, при том, что существенная часть профессиональной деятельности патентного поверенного заключается именно в оспаривании решений Роспатента.

Кроме того, действующим законодательством фактически не урегулированы вопросы ответственности патентных поверенных в рамках своей деятельности, в первую очередь, в части урегулирования отношений по причинению материального или морального вреда при осуществлении патентными поверенными своей деятельности, а определены лишь контрольные полномочия федерального органа исполнительной власти в области интеллектуальной собственности и учреждаемых им органов, а также меры административного воздействия.

Также следует отметить, что осуществленная в рамках Закона попытка устранить чрезмерную зависимость патентных поверенных от Роспатента – ограничение права федерального органа исполнительной власти в области интеллектуальной собственности по принятию некоторых мер взыскания через введение института судебного урегулирования - в значительной мере препятствует эффективному контролю за деятельностью патентных поверенных, возложенному на Роспатент Законом, особенно в

условиях, когда нарушения патентными поверенными законодательства, либо их некорректное отношение могут заключаться не только в отношениях с Роспатентом, но и в конфликтах с лицами, которых они представляют. Т.е., в данном случае, можно говорить о фактическом изъятии из полномочий Роспатента такого действенного инструмента контроля, как принятие решения о лишении статуса патентного поверенного.

Развитие инновационного сегмента российской экономики предполагает развитие рынка инфраструктуры услуг, обеспечивающих инновационное развитие, что, в том числе, подразумевает описание в законодательстве фигуры патентного поверенного, как материально ответственного лица, находящегося не только под риском утраты правоспособности, но и под риском применения к нему санкций со стороны профессионального сообщества. При этом необходимо учитывать, что действующая редакция Гражданского кодекса Российской Федерации предполагает, что интересы отечественных заявителей и правообладателей могут представлять не только патентными поверенными, а любыми иными лицами, в том числе, которые не являются специалистами в этой области.

С одной стороны, эта норма представляет заявителям и правообладателям ничем не ограниченный выбор представителя, что должно обеспечивать интересы заявителя правообладателя. В тоже время, такая свобода выбора никак не стимулирует создание эффективного и ответственного рынка услуг патентных поверенных, поскольку конкуренцию им составляет любое количество никому не подконтрольных и не регулируемых субъектов. Таким образом, введение саморегулирования в рассматриваемой сфере позволит также обеспечить необходимую профессионализацию деятельности в области интеллектуальной собственности.

В качестве мотивации отсутствия в Законе норм, закрепляющих введение полноценного института саморегулирования деятельности патентных поверенных по модели, опробованной для указанных выше видов деятельности, то есть замены в максимально возможных пределах (с сохранением за государством функций по надзору и отдельных полномочий по нормативно-правовому регулированию) механизмов государственного регулирования и контроля на саморегулирование, нормативное закрепление механизмов саморегулирования, представителями государственных органов указывается отсутствие действующих саморегулируемых организаций в

отрасли. Вместе с тем, такой подход вряд ли можно признать обоснованным, так как в случае, когда возложение функций регулирования и контроля в полном объеме на государственные органы (что в настоящее время предусмотрено Законом) является негативным, сдерживающим фактором развития отрасли, а также почвой возможных злоупотреблений, именно государству следует инициировать и законодательно закреплять введение института саморегулирования как обязательного и основного для регулирования данного вида деятельности.

Таким образом, имеется реальная и насущная необходимость в дополнительной законодательной регламентации института патентных поверенных в виде закрепления Законом о патентных поверенных института саморегулирования отрасли, что позволит уменьшить государственное давление и сократить возможности для злоупотреблений, создать эффективную и динамичную систему контроля и регулирования, поспособствует созданию открытого, конкурентного и развивающегося рынка услуг в данной сфере.

4.1.4. Деятельность кадастровых инженеров

Основным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность кадастровых инженеров, является Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре недвижимости). Статьей 34 указанного закона введено право кадастровых инженеров создавать на добровольной основе некоммерческие объединения в форме некоммерческого партнерства, основанного на членстве кадастровых инженеров, в целях обеспечения условий для профессиональной деятельности кадастровых инженеров, установления обязательных для членов таких объединений правил осуществления ими кадастровой деятельности, правил поведения при осуществлении этой деятельности, правил деловой и профессиональной этики кадастровых инженеров, а также в целях осуществления контроля за соблюдением данных правил, повышения квалификации кадастровых инженеров, т.е., саморегулируемые организации в сфере кадастровой деятельности.

Следует отметить, что Закон о кадастре недвижимости в действующей редакции не создает каких-либо действенных стимулов для объединения кадастровых инженеров в саморегулируемые организации. В то же время, в текущих условиях существуют возможности для проявления субъективизма кадастровых чиновников при

регулировании кадастровой деятельности в целях квотирования количества субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности на своих территориях для ограничения доступа на рынок кадастровых услуг или устранения с него не своих кадастровых инженеров, что создает дискриминирующее или, напротив, благоприятствующие условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов и имеет своим результатом ограничение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов и граждан.

В первую очередь, указанные действия чиновников федерального кадастрового учета и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут быть основаны на неопределенном положении пункта 7.4 статьи 29 ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», который предусматривает аннулирование квалификационного аттестата в случае «принятия неоднократно в течение календарного года органом кадастрового учета по основаниям, связанным с «грубым» нарушением кадастровым инженером требований, установленных Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости», к выполнению кадастровых работ или оформлению соответствующих документов, подготовленных в результате таких работ». Отнесение нарушений к «грубым» полностью зависит от оценки, даваемой чиновником органа кадастрового учета.

Введение института обязательного членства в саморегулируемых организациях кадастровых инженеров позволит описать кадастрового инженера как процессуально значимую фигуру с определенной законом материальной ответственностью, т.е., вывести профессию на новый уровень. В частности, это позволяет предоставить кадастровому инженеру право принятия первичного решения по межевым спорам при определении кадастровых границ земельных участков. Также необходимо учитывать, что введение обязательного саморегулирования будет стимулировать разработку профессиональных стандартов, а, следовательно, стимулировать создание системы контроля за деятельностью кадастровых инженеров.

4.2. Законодательные инициативы, принятие которых требует дополнительного обсуждения и проработки

Рассматриваемые в настоящем блоке инициативы по применению механизмов делегированного саморегулирования отдельных отраслей, по мнению Минэкономразвития, требуют дополнительного обоснования и оценки потенциальной

эффективности замены существующей системы лицензирования механизмами саморегулирования с обязательным членством участников рынка в саморегулируемых организациях.

4.2.1. Деятельность экспертов в области промышленной безопасности

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации находится проект изменений в закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» № 377578-5, предусматривающий замену лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности (лицензирующим органом является Ростехнадзор) институтом саморегулирования в данной области с обязательным членством экспертных организаций в соответствующих саморегулируемых организациях.

Законопроектом устанавливаются требования к саморегулируемым организациям в области проведения экспертизы промышленной безопасности, в том числе условия приобретения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой организации в области проведения экспертизы промышленной безопасности, требования по приему в члены саморегулируемых организаций, по разработке и утверждению документов саморегулируемых организаций, требования по созданию компенсационного фонда саморегулируемых организаций, страхования имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций за вред, причиненный третьим лицам.

Законопроектом предусмотрены положения, определяющие особенности организации и проведения государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, виды, предмет, основания соответствующих проверок и сроки их проведения.

Законопроект направлен на реализацию модели сочетания государственного регулирования с саморегулированием субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности, исключение условий для коррупции при осуществлении государственного регулирования (лицензирования), недопущения на рынок недобросовестных участников и способствование обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Вместе с тем, необходимо отметить, что под экспертизой промышленной безопасности понимается оценка соответствия объектов экспертизы предъявляемым к ним требованиям промышленной безопасности.

Компетентность экспертных организаций подтверждается аккредитацией в Единой системе оценки соответствия в области промышленной, экологической безопасности, безопасности в энергетике и строительстве (СДА-01-2009 Общие требования к аккредитации органов по оценке соответствия). До 2009 г. аккредитация в указанной системе носила обязательный характер (приказ Ростехнадзора от 2 апреля 2007 г. № 196, отмененный приказом Ростехнадзора от 10 марта 2009 г. № 142). В настоящее время аккредитация экспертных организаций носит добровольный характер и осуществляется в соответствии Общими критериями работы различных типов контролирующих (инспекционных) органов (ISO/IEC 17020:1998).

В свою очередь, лицензионным требованием при осуществлении деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности является наличие в штате экспертной организации как минимум одного аттестованного эксперта. Однако до настоящего времени порядок, регламентирующий подготовку и аттестацию экспертов, не разработан. При этом фактически обязательная аттестация экспертов осуществляется в вышеупомянутой добровольной Единой системе оценки соответствия.

Следует также отметить, что в соответствии с Концепцией формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2010 г. № 1760-р, под аккредитацией понимается официальное признание национальным органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица в части выполнения работы в определенной области оценки соответствия, включая испытания, калибровки, экспертизы, сертификацию и контроль.

Таким образом, в целях обеспечения компетентности экспертных организаций и экспертов, установления реальной ответственности за результаты экспертизы промышленной безопасности, а также исключения дублирующих механизмов регулирования деятельности в области экспертизы промышленной безопасности, по мнению Минэкономразвития России, целесообразно:

- осуществить замену лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности аккредитацией экспертных организаций;
- с переходом на аккредитацию экспертных организаций предусмотреть отмену утверждения заключений экспертизы промышленной безопасности;
- содействовать формированию института профессиональных экспертов промышленной безопасности, в том числе с учетом их добровольного объединения в саморегулируемые организации, с возможной передачей указанным организациям после накопления необходимого опыта полномочий по аттестации экспертов.

Указанный подход с членством в саморегулируемых организациях экспертов-профессионалов - физических лиц представляется более логичным и в связи с тем, что основным требованием к членству экспертных организаций в саморегулируемых организациях в рамках законопроекта является наличие в штате таких организаций экспертов с определенным образованием и стажем работы.

4.2.2. Деятельность организаций в сфере пожарной безопасности

В Государственной Думе Российской Федерации в настоящее время рассматривается законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности саморегулируемых организаций в области пожарной безопасности» № 305620-5, целями которого являются замена регулятивных функций со стороны государства по лицензированию отдельных видов деятельности и оказания услуг на механизм саморегулирования, организация строгого, но одновременно открытого контроля за деятельностью предприятий, являющихся членами саморегулируемых организаций в области пожарной безопасности, повышение качества проводимых указанными организациями работ и защищенности их потребителей за счет стандартизации деятельности участников рынка и применения механизмов субсидиарной материальной ответственности членов СРО и страхования ответственности и иных связанных с выполнением работ и оказанием услуг рисков.

В соответствии с предложенным законопроектом, 1 января 2011 г. будет прекращено лицензирование производства работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений. Допуск к работам и оказанию услуг в области пожарной безопасности будет осуществляться

саморегулируемыми организациями и подтверждаться свидетельством, выдаваемым на пять лет.

Создание саморегулируемой организации в области пожарной безопасности будет возможно при объединении не менее пятидесяти индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц. Членам саморегулируемой организации потребуется внести в компенсационный фонд не менее пятидесяти тысяч рублей, а также застраховать гражданскую ответственность за выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности.

Кроме того, законопроектом устанавливаются минимальные требования к организациям по количеству работников имеющих профессиональное образование, стажу работы (не менее 3 лет) и требование о повышении квалификации индивидуальных предпринимателей и руководителей организаций не реже чем один раз в пять лет.

Необходимость введения института саморегулирования в области пожарной безопасности объясняется, по мнению разработчиков законопроекта, невозможностью организации эффективного контроля за участниками соответствующего сегмента рынка – за последние пять лет Министерством чрезвычайных ситуаций Российской Федерации предоставлено более сорока шести тысяч лицензий, из них в настоящее время действуют более тридцати семи тысяч. Такое количество лицензиатов достаточно сложно поддается контролю со стороны пожарных инспекторов, кроме того, излишне усложнены механизмы приостановки действия лицензий в случае выявления даже грубых нарушений лицензионных требований и условий, что создает достаточно благоприятную среду для недобросовестных организаций и предпринимателей.

Кроме того, целесообразность внедрения саморегулирования в сфере пожарной безопасности также связывается разработчиками проекта с принятием Федерального Закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», предусматривающим переход к декларированию соответствия требованиям пожарной безопасности. Декларацию можно будет оформить, в том числе и на основании независимой оценки пожарного риска. Вполне очевидно, что указанный новый вид услуг будет широко востребован. Тем более, с учетом того, что получатель этой услуги вместе с оценкой приобретает дополнительную преференцию в виде трехлетних «каникул» по проверкам со стороны пожарных инспекторов. Таким образом,

для удовлетворения спроса на услуги по независимой оценке пожарного риска понадобится значительное количество профессиональных, высококвалифицированных и ответственных оценщиков, и гарантировать достаточную степень компетенции таких оценщиков в соответствии с законопроектом призваны именно саморегулируемые организации.

Следует отметить, что в настоящее время лицензированию подлежат следующие виды деятельности в области пожарной безопасности:

- деятельность по тушению пожаров;
- производство работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

Вместе с тем, рассматриваемым законопроектом предлагается расширение перечня видов работ и услуг в области пожарной безопасности, которые выполняются только юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями, являющимися членами саморегулируемой организации, за счет работ, в отношении которых действующим законодательством не предусмотрено лицензирование либо обязательное членство в саморегулируемых организациях, в том числе:

- производство пожарно-технической продукции;
- проведение испытаний пожарно-технической продукции;
- проведение научно-технического консультирования и экспертизы;
- испытание веществ, материалов, изделий, оборудования и конструкций на пожарную безопасность;
- независимая оценка пожарного риска;
- расчеты по оценке пожарного риска.

Таким образом, по мнению Минэкономразвития России, требование об обязательном членстве в саморегулируемых организациях не должно распространяться на лиц, осуществляющих указанные виды работ, поскольку оно обуславливает необходимость несения хозяйствующими субъектами необоснованных дополнительных затрат, т.е., повышает уровень административной нагрузки на субъектов рынка. Кроме того, в соответствии с Концепцией формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2010 г. № 1760-р, предусмотрена передача национальному органу по аккредитации полномочий по аккредитации органов по

сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняющих работы по подтверждению соответствия продукции требованиям пожарной безопасности.

В части независимой оценки пожарного риска и проведения расчетов по оценке пожарного риска в целях обеспечения доверия к деятельности экспертных организаций на основе подтверждения и признания их компетентности предусмотрена добровольная аккредитация. Порядок получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска утвержден приказом МЧС России от 25 ноября 2009 г. № 660.

Кроме того, в законопроекте вступление в члены саморегулируемой организации не наделяет соискателя правом осуществлять деятельность, правоспособность у члена саморегулируемой организации наступает только после получения допуска к работам и оказанию услуг в области пожарной безопасности (свидетельства о членстве). Положение о наличии допуска у членов саморегулируемых организаций Минэкономразвития России не поддерживается.

Следует также обратить особое внимание на общую противоречивость норм рассматриваемого законопроекта, возникающую в связи с действием положений Градостроительного кодекса Российской Федерации и принятого в его развитие приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 30 декабря 2009 г. № 624 «Об утверждении Перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства» (далее – Приказ).

Так, в соответствии с нормами указанных актов деятельность по монтажу автоматических систем противопожарной защиты относится к сфере строительства, и, соответственно, с 1 января 2010 г. к проведению указанных работ допускаются только члены строительных саморегулируемых организаций. При этом если следовать положениям Градостроительного кодекса, то саморегулируемые организации в сфере строительной деятельности выполняют работы по обеспечению пожарной безопасности на достаточно коротком этапе жизненного цикла объекта, то есть в период

строительства и не затрагивают наиболее продолжительный цикл – период эксплуатации.

Указанный Приказ Минрегиона России в действующей редакции включает, в числе прочего, и отдельные работы в области обеспечения пожарной безопасности, в том числе:

- работы по подготовке проектов мероприятий по обеспечению пожарной безопасности;
- строительный контроль за работами в области пожарной безопасности;
- защитное покрытие лакокрасочными материалами;
- работы по огнезащите строительных конструкций и оборудования;
- монтаж электротехнических установок, оборудования, систем автоматики и сигнализации.

Таким образом, создание саморегулируемых организаций, выполняющих работы по обслуживанию систем противопожарной защиты на действующих объектах приведет к тому, что хозяйствующий субъект должен быть членом, как минимум, двух различных саморегулируемых организаций, работающих в строительной сфере и в сфере обеспечения пожарной безопасности действующих объектов, и выплачивать соответствующие членские целевые взносы, а также отчисления в компенсационные фонды.

Следует отметить, что простое исключение работ, связанных с обеспечением пожарной безопасности, из Приказа Минрегиона России № 624, очевидно, не позволит полностью решить сложившуюся проблему – в этом случае дублированное регулирование будет возникать в отношении, например, проектных организаций, выполняющих, в числе прочего, работы по проектированию противопожарных систем, и строительных организаций, обеспечивающих их установку. Необходимо учитывать, что рассматриваемый законопроект в качестве одного из требований, необходимых для получения допуска к работам в области пожарной безопасности, предполагает наличие у индивидуального предпринимателя, руководителя организации высшего или среднего профессионального образования соответствующего профиля для выполнения определенных видов работ и оказания услуг в области пожарной безопасности, а также стажа работы по специальности не менее чем пять лет, которых у руководителей проектных организаций в большинстве случаев нет. Более того, в соответствии с

положениями Градостроительного кодекса, руководитель той же проектной организации должен обладать соответствующей квалификацией в области архитектурно-строительного проектирования.

В свою очередь, в рамках существующей нормативной правовой базы организации и индивидуальные предприниматели, выполняющие работы в области пожарной безопасности, должны в ряде случаев иметь и свидетельство о допуске, выданное саморегулируемой организацией, и лицензию, выданную МЧС России, для выполнения сходных работ на разных объектах, что, опять же, приводит к дублированию регулирования и возникновению излишней административной нагрузки.

Указанный вопрос, по мнению Минэкономразвития России, нуждается в тщательной дополнительной проработке.

4.3. Законодательные инициативы, принятие которых Минэкономразвития России не поддержано

Помимо рассмотренных выше инициатив, в Министерство экономического развития Российской Федерации в течение 2010 г. поступил целый ряд предложений по введению механизмов саморегулирования с обязательным членством в отдельных сферах экономической деятельности. Большинство из указанных инициатив не нашли поддержки Минэкономразвития России, введение института обязательного членства саморегулируемых организаций сочтено необоснованным, и в целом представленные на рассмотрение законопроекты признаны «барьерными», т.е., основной направленностью предложенных регулирующих решений являлось создание возможностей извлечения оператором барьеров, возникающих за счет применения механизмов обязательного членства в саморегулируемых организациях, административной ренты.

К указанным законопроектам, в числе прочего, относятся:

- проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», представленный Минспорттуризмом России;
- проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», представленный Минкомсвязью России.

Законопроектом «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», представленным Минспорттуризмом

России, предлагалось введение обязательного членства в саморегулируемых организациях для всех лиц, предоставляющих физкультурно-оздоровительные услуги, за исключением образовательных учреждений, тренеров сборных команд Российской Федерации и членов общероссийских спортивных федераций. В качестве ключевого обоснования необходимости введения института саморегулирования с обязательным членством разработчиками акта была заявлена высокая степень травматизма на спортивных объектах.

Вместе с тем, по мнению Минэкономразвития России, законодательство Российской Федерации в сфере физической культуры и спорта не устанавливает специальных форм государственного регулирования в области предоставления физкультурно-оздоровительных услуг, и указанная деятельность осуществляется с учетом требований технических регламентов, национальных стандартов, санитарных правил, а также законодательства об ответственности за причинение вреда жизни или здоровью лиц, осуществляющих занятия физической культурой и спортом.

Основанием для установления требований по обязательному членству субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях может являться отказ от применения лицензирования или иных форм государственного регулирования в отдельных сферах предпринимательской (профессиональной) деятельности. Кроме того, допустимым представляется установление требований по обязательному членству субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях в тех отраслях, где в течение продолжительного времени действуют саморегулируемые или аналогичные им организации, основанные на принципе добровольного членства и имеющие значительный опыт по установлению стандартов и правил в установленной сфере и наработанные механизмы контроля за соблюдением действующих требований, с делегированием таким организациям отдельных государственных функций.

В иных случаях, в том числе в случае отсутствия специального регулирования в той или иной сфере деятельности, необходимость введения механизмов саморегулирования, основанного на условии обязательного членства субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, требует детального обоснования, сопровождающегося оценкой регулирующего воздействия, ввиду того, что введение необоснованного регулирования и установление избыточных требований

может отрицательно сказаться на состоянии соответствующего сектора экономики и в итоге выразиться в снижении благосостояния конечных потребителей.

Таким образом, основания для рассмотрения вопроса о нормативном закреплении обязательного членства организаций, предоставляющих физкультурно-оздоровительные услуги населению, в саморегулируемых организациях в сфере физической культуры и спорта отсутствуют.

Проектом федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», представленным Минкомсвязью России, предлагалось введение механизмов саморегулирования для целей осуществления контроля за аккредитованными на получение государственной поддержки разработчиками программного обеспечения. Законопроектом декларировалась добровольная форма членства разработчиков программного обеспечения в саморегулируемых организациях.

Вместе с тем, в пояснительной записке к представленному законопроекту указано, что Минкомсвязью России также подготовлены изменения в Постановление Правительства Российской Федерации «О государственной аккредитации организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий», предусматривающие в качестве одного из критериев для аккредитации таких организаций членство разработчиков программного обеспечения в соответствующей саморегулируемой организации.

По мнению Минэкономразвития России, применение указанной конструкции является недопустимым по следующим причинам:

- для разработчиков программного обеспечения, претендующих на получение государственной поддержки, требование по членству в саморегулируемой организации разработчиков программного обеспечения с внесением предполагаемых изменений в указанное постановление фактически становится обязательным, что может привести к сокращению численности потенциальных заявителей на получение права уплаты страховых взносов по пониженным ставкам;
- с учетом того, что полномочия по определению размеров членских взносов отнесены законопроектом к компетенции саморегулируемой организации, а вопросы формирования компенсационного фонда не регламентированы и,

соответственно, регулируются в соответствии с нормами Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», выгоды от получения государственной поддержки разработчиками программного обеспечения будут снижаться ввиду необходимости осуществления ряда выплат для получения права уплаты страховых взносов по пониженным ставкам.

Кроме того, основным содержанием саморегулирования, согласно Федеральному закону от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», является разработка и установление стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. С учетом того, что требования к источнику формирования доходов и (или) расходов и численности сотрудников установлены законопроектом, предмет стандартизации самих саморегулируемых организаций разработчиков программного обеспечения остается неясным.

Также необходимо отметить, что функции по контролю за соответствием разработчиков программного обеспечения необходимым для получения государственной поддержки требованиям должны относиться к компетенции уполномоченного органа исполнительной власти и не могут быть делегированы саморегулируемым организациям. Таким образом, принятие рассматриваемого законопроекта фактически привело бы к дублированию функции по проверке соответствия субъектов предпринимательской деятельности установленным для целей оказания государственной поддержки требованиям.

С учетом проведенного анализа, в предварительном виде могут быть сформулированы следующие основные критерии, выполнение которых необходимо для принятия решения о введении механизмов саморегулирования с обязательным членством:

1. Во-первых, необходимо совпадение следующих трех критериев:
 - деятельность или ее части, в сфере которых предполагается введение саморегулирования, в принципе подлежат (поддаются) стандартизации;
 - имеется принципиальная возможность организации контроля за соблюдением требований устанавливаемых стандартов;

- имеется возможность введения ответственности за неисполнение требований установленных стандартов;

2. Непосредственно решение о введении делегированного саморегулирования с обязательным членством субъектов рынка в саморегулируемых организациях может быть принято в случае:

- отказа от применения лицензирования или иных схожих форм государственного регулирования в отдельных сферах предпринимательской (профессиональной) деятельности;
- существования в течение продолжительного времени в отрасли саморегулируемых или аналогичных им организаций, основанных на принципе добровольного членства и имеющих значительный опыт по установлению стандартов и правил в установленной сфере и наработанные механизмы контроля за соблюдением действующих требований.

5. Рассмотрение альтернативных подходов к урегулированию вопросов, связанных с функционированием саморегулируемых организаций

5.1. Применение механизмов солидарной и субсидиарной ответственности

В соответствии с частью первой Гражданского кодекса Российской Федерации субсидиарная (т.е., фактически дополнительная) ответственность третьих лиц возникает только после неисполнения или неполного исполнения должником своих обязанностей перед кредитором. В свою очередь, солидарная ответственность наступает единовременно, т.е. кредитор имеет возможность выбора в части обращения претензий непосредственно к должнику или лицам, являющимся наравне с ним ответственными перед кредитором. Таким образом, при солидарной ответственности кредитор вправе предъявить требование об исполнении как ко всем должникам совместно, так и к любому из них в отдельности, причем как полностью, так и в части долга.

Указанные подходы могут быть рассмотрены в качестве альтернативных вариантов настройки механизма предъявления исковых требований к средствам компенсационного фонда саморегулируемых организаций (СРО) в случае причинения лицами, являющихся членами таких организаций, вреда или ущерба третьим лицам. Следует отметить, что в настоящее время в большинстве отраслей, в которых применяются механизмы саморегулирования предпринимательской или профессиональной деятельности, как в обязательном, так и добровольном порядке, реализован принцип субсидиарной ответственности, за исключением, например, сферы аудиторской деятельности⁴⁶.

Применение механизма субсидиарной ответственности характеризуется установлением строгой последовательности выплат в случае причинения членом СРО ущерба третьим лицам: средства страхования ответственности виновника причинения ущерба – средства виновника причинения ущерба – средства компенсационного фонда СРО – в отдельных случаях средства государства⁴⁷. Таким образом, реализация принципа субсидиарной ответственности позволяет в режиме ex-post (т.е., по факту) решать задачу очищения рынка от недобросовестных участников, поскольку за счет

⁴⁶ Вместе с тем, также необходимо отметить, что Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» не устанавливает требований по обязательному страхованию профессиональной ответственности аудиторских организаций, являющихся членами СРО, чем, по всей видимости, и обуславливается применение принципа «солидарности».

⁴⁷ Например, в строительном комплексе в случае установления факта некомпетентно проведенной государственной экспертизы проектной документации.

взыскания средств по первым двум элементам представленной цепочки⁴⁸ к моменту возникновения необходимости осуществления выплат из компенсационного фонда лицо, являющееся виновником причинения ущерба, фактически подходит банкротом.

Следует отметить, что в базовой модели саморегулирования компенсационный фонд является не столько механизмом реального возмещения ущерба и ответственности, сколько средством «круговой поруки» и искусственным атрибутивным признаком СРО – фактически, чем менее эффективным является контроль, осуществляемый саморегулируемой организацией в отношении своих членов, тем более частыми будут являться выплаты из компенсационного фонда СРО, что, в свою очередь, ведет к необходимости его постоянного пополнения за счет дополнительных взносов всех членов СРО, и в случае отсутствия такой возможности – к риску утраты статуса саморегулируемой организации. Т.е., условно говоря, состояние компенсационного фонда (в том числе, частота выплат) косвенно указывает на эффективность осуществления СРО своих первоочередных функций.

С другой стороны, в соответствии с базовым принципом управления рисками, механизмы страхования ответственности обеспечивают в рамках указанного подхода реализацию принципа диверсификации рисков, и, как показывает мировая практика, механизмы страхования сравнительно более эффективно позволяют решать задачу обеспечения компенсации ущерба третьим лицам, обеспечивая и более высокую, по сравнению с судебными механизмами, оперативность принятия решений за счет привлечения к установлению факта причинения ущерба и его виновников страховых компаний, и более высокий уровень объемов страхового покрытия.

В свою очередь, применение принципа солидарной ответственности при взыскании средств за причинение ущерба с членов саморегулируемых организаций связано с целым рядом рисков, в том числе.

1. Отсутствие стандартов и правил⁴⁹ саморегулируемых организаций в совокупности с введением солидарной ответственности СРО приведет к

⁴⁸ Указанная последовательность по вполне понятным причинам различается для физических и юридических лиц. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», цепочка выглядит следующим образом: средства страхования ответственности – средства компенсационного фонда – имущество физического лица.

⁴⁹ Указанная проблема характерна для целого ряда отраслей, в которых в настоящее время членство в саморегулируемых организациях является обязательным условием доступа на соответствующий рынок. Так, в строительной отрасли задача разработки стандартов на уровне СРО оказалась попросту непосильной, в связи с чем в настоящее время рассматривается вопрос о передаче соответствующих функций на уровень национальных объединений СРО. В иных отраслях разработка стандартов либо уже ведется на уровне национальных объединений, однако к настоящему моменту не завершена, либо указанные документы утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, а стимулы и основания для разработки собственных «корпоративных» стандартов отсутствуют.

возникновению «правового вакуума». Т.е., фактически саморегулируемые организации будут поставлены в условия, при которых на них целиком и полностью будет возложена ответственность за неисполнение их членами норм и правил, к разработке которых указанные СРО не имеют прямого отношения. Более того, для отдельных отраслей, в частности, для строительного комплекса реализация указанного подхода будет сопряжена с необходимостью осуществления контроля за исполнением членами СРО устаревших и зачастую противоречащих друг другу норм отдельных ГОСТ и СНиП и, соответственно, нести ответственность по большинству случаев причинения вреда вне зависимости от того, справедливы, адекватны и исполнимы ли существующие требования. Кроме того, в условиях отсутствия установленных в законодательстве исчерпывающих требований по осуществлению контроля СРО за своими членами, контрольные мероприятия в большинстве отраслей на сегодняшний день носят крайне формальный характер и, по большей части, сводятся к документарным камеральным проверкам, т.е., наличию и достоверности установленных законодательством необходимых документов членов СРО, но никак не к проверке качества и безопасности осуществляемых членами СРО работ. Таким образом, введение принципа солидарной ответственности будет вести возникновению ответственности СРО при одновременном отсутствии возможности осуществления контроля (недостаточности контрольных полномочий) за соблюдением членами СРО еще не до конца сформулированных требований.

2. В указанных условиях очевидным представляется риск реализации механизма «поощрения» недобросовестных участников рынка – фактически член СРО, являющийся виновником причинения ущерба, будет наделен возможностью различными способами уходить от собственной ответственности, перекладывая бремя возмещения ущерба на СРО, т.е., в первую очередь, на добросовестных участников рынка. Указанные способы могут выражаться в прямом сговоре с пострадавшим (в том числе и в случаях, когда ущерб и не был нанесен), указании на то, что у СРО финансовые ресурсы куда более

значительны⁵⁰ и получить финансовую компенсацию из средств компенсационного фонда можно более оперативно. Одновременно виновник причинения ущерба может реализовывать в отношении себя процедуры ликвидации, реорганизации, банкротства и т.п., затрудняя или делая невозможным применения иска регресса в своем отношении. С другой стороны, реализация принципа солидарной ответственности может привести и к тому, что сами СРО будут в значительно большей степени заинтересованы отстаивать интересы заведомо недобросовестных членов⁵¹.

3. Для тех отраслей, в которых средства компенсационных фондов незначительны, введение принципа «солидарности» не станет действенным стимулом к повышению эффективности контроля (даже при условии наличия соответствующих технических и правовых возможностей), просто потому, что вопрос пополнения компенсационного фонда в размере 3 тыс. рублей едва ли будет являться критическим для участников рынка. Вместе с тем, ужесточение требований по размеру компенсационного фонда также представляется нецелесообразным ввиду того, что необходимость «омертвления» существенных объемов финансовых средств будет являться дестимулирующим фактором для создания СРО в добровольной сфере.

Вместе с тем, необходимо отметить, что «точечное» применение принципа солидарной ответственности может являться достаточно хорошим стимулирующим фактором для повышения эффективности контроля за исполнением членами СРО установленных требований.

Во-первых, указанный принцип достаточно хорошо укладывается в конструкции, в рамках которых саморегулируемая организация в той или иной форме привлекается к экспертизе (оценке, подтверждению достоверности или качества) результатов деятельности своих членов. Так, например, согласно Федеральному закону от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в ряде случаев

⁵⁰ В первую очередь, в тех секторах, где размер членских взносов в компенсационный фонд СРО существенно выше, нежели установленный Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

⁵¹ Следует отметить, что в данном случае одновременно возникает и риск картelizации СРО, т.е., реализации того варианта, при котором к членству в СРО будут допускать только «своих» в узком смысле этого слова, т.е., не компании, соответствующие определенным установленным требованиям, являющимся прозрачными и понятными для всех участников рынка и, соответственно, обеспечивающим равные возможности, а компании, в которых по тем или иным субъективным основаниям уверены представители аппарата СРО.

саморегулируемая организация должна проводить экспертизу отчетов об оценке⁵², выполненных оценщиками – членами данной СРО. Для указанных целей, в СРО оценщиков предусмотрено формирование экспертного совета, уполномоченного проводить указанную экспертизу. Таким образом, логичным представляется применение принципа солидарной ответственности СРО для случаев, когда членом такой СРО нанесен ущерб, но экспертным советом саморегулируемой организации в отношении отчета об оценке (или в общем случае – продукта, результата услуг и т.п.) вынесено положительное заключение.

Реализация указанного принципа представляется возможной и в части СРО, осуществляющих свою деятельность на добровольных началах и разработавших и утвердивших соответствующие стандарты, правила и иные документы, обеспечивающие исполнение членами СРО установленных норм и правил, т.е., фактически принцип солидарной ответственности допустим в тех случаях, когда сама саморегулируемая организация ответственна за весь комплекс документов, устанавливающих «правила игры» в соответствующей сфере.

Таким образом, осуществление повсеместного перехода к принципу солидарности при возмещении ущерба за счет средств компенсационного фонда представляется, по меньшей мере, преждевременным до установления стандартов и правил, принятых саморегулируемыми организациями, и формирования соответствующих контрольных институтов. Вместе с тем, применение указанного подхода представляется допустимым в отдельных случаях, требующих урегулирования в индивидуальном порядке.

Следует отметить, что аналогичное замечание касается и обсуждаемого предложения по отказу от осуществления плановых проверок в отношении членов любых саморегулируемых организаций. До создания необходимых условий для обеспечения, по меньшей мере, необходимого уровня безопасности на уровне саморегулируемых организаций, непроведение проверок в отношении членов СРО может стать ключевым стимулом по созданию таких организаций, тогда как более оправданной представляется обратная ситуация, т.е., отказ от проведения проверок как следствие эффективно функционирующей системы саморегулирования.

⁵² Например, в случае проведения оценки для целей осуществления особо крупных сделок.

В настоящее время наиболее актуальной представляется проработка вопросов, связанных с установлением стандартов и правил на уровне СРО или созданием альтернативных механизмов, обеспечивающих установление необходимых требований, в частности, с привлечением национальных объединений к исполнению указанных функций, т.е., формированием институциональных признаков института саморегулирования, вопросов, связанных с осуществлением контроля на уровне СРО, вопросов, связанных с возмещением ущерба в случае исключения члена, причинившего ущерб, из состава саморегулируемой организации, а также проработка вопросов обеспечения необходимого уровня контроля и ответственности в СРО в обязательной сфере, в частности, в привязке не к компенсационному фонду саморегулируемой организации, а непосредственно к статусу саморегулируемой организации.

5.2. Осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций

Переход от лицензирования к механизмам саморегулирования предполагает необходимость выстраивания эффективной системы государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций.

Вместе с тем, согласно результатам проведенного мониторинга полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций реализуются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти недостаточно эффективно: проверки либо не осуществляются вообще, как, например, в случае с Минфином России, являющимся уполномоченным органом по осуществлению государственного контроля за саморегулируемыми организациями аудиторов, либо проводятся в отношении крайне незначительного с точки зрения отрасли в целом числа саморегулируемых организаций – например, Ростехнадзором проведены 9 проверок⁵³ в отношении саморегулируемых организаций строительного комплекса, большинство из которых являлись внеплановыми. Отсутствует информация о реализации Минсельхозом России контрольно-надзорных полномочий в отношении саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, не проводились проверки Минэнерго России в отношении саморегулируемых организаций в сфере энергетического обследования.

⁵³ При условии функционирования в отрасли более 400 саморегулируемых организаций.

Отсутствие наработанной практики по осуществлению федеральными органами исполнительной власти контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, в свою очередь, ставит под вопрос эффективность функционирования системы саморегулирования в целом, поскольку непроведение контрольно-надзорных мероприятий в отношении саморегулируемых организаций фактически означает невозможность получения адекватной оценки исполнения саморегулируемыми организациями функций, предписанных им законом, т.е., осуществления «входного» контроля в отраслях, в которых членство в саморегулируемых организациях является обязательным условием допуска на соответствующий рынок, текущего контроля во всех сферах деятельности, стандартизации предпринимательской и профессиональной деятельности, обеспечения имущественной ответственности, работы с потребителями и соблюдения саморегулируемой организацией требований законодательства в целом.

Для целей совершенствования механизмов государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций необходима реализация комплексного подхода, предполагающего разработку соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», устанавливающих исчерпывающие требования в части осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций и распространяющих указанные требования на все сферы экономической деятельности.

Необходимо отметить, выстраивание системы государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций должно осуществляться исходя из общих задач и общественно-значимых функций, исполнение и реализация которых возложены на саморегулируемые организации, т.е., предметом государственного контроля должны, прежде всего, являться соблюдение требований к разработке саморегулируемой организацией стандартов, формированию предписанных законодательством исполнительных органов, осуществлению контроля за членами саморегулируемой организации, формированию и управлению средствами компенсационных фондов, участию в урегулировании споров, являющихся, по сути, достаточно легко верифицируемыми признаками.

В связи с изложенным, при разработке соответствующих нормативных правовых актов целесообразным представляется обратиться также к вопросу о целесообразности определения единого федерального органа исполнительной власти, ответственного за

ведение реестров саморегулируемых организаций в различных сферах экономической деятельности и уполномоченного на осуществление государственного контроля за саморегулируемыми организациями именно в части соответствия их требованиям законодательства о саморегулировании, при необходимости отсрочив передачу указанных полномочий на определенный переходный период.

С учетом предлагаемого в рамках настоящего доклада системного подхода⁵⁴ к совершенствованию механизмов саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности рассмотрение вопроса об объединении контрольно-надзорных полномочий в рамках единого федерального органа исполнительной власти представляется оправданным. Кроме того, реализация указанного предложения позволит устранить проблему, существенно ограничивающую возможности осуществления оперативного наблюдения за деятельностью саморегулируемых организаций, и заключающуюся в отсутствии единого подхода федеральных органов исполнительной власти к ведению реестров саморегулируемых организаций, организации и осуществлению контрольных (надзорных) процедур.

⁵⁴ Подробнее см. разделы 6-7 настоящего доклада.

6. Заключение

В целях совершенствования государственной политики в области саморегулирования и подготовки предложений по дальнейшим мерам в рамках осуществления перехода от государственного контроля (надзора) Минэкономразвития России проведен мониторинг деятельности саморегулируемых организаций в Российской Федерации.

Для целей проведения мониторинга деятельности саморегулируемых организаций и подготовки настоящего доклада был определен ряд ключевых атрибутивных признаков саморегулируемых организаций, имеющих принципиальное значение с точки зрения решения задач и достижения поставленных в рамках перехода от лицензирования к механизмам саморегулирования целей. К указанным признакам, в числе прочего, были отнесены разработка и применение стандартов и правил ведения предпринимательской и профессиональной деятельности, использование механизмов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемых организаций, осуществление саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов, организация государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, внедрение механизмов работы с жалобами и внесудебного урегулирования споров, формирование национальных объединений (советов) саморегулируемых организаций для целей консолидации усилий по разработке отраслевых нормативных правовых актов (федеральных стандартов).

Проведение анализа деятельности саморегулируемых организаций различных сфер экономической деятельности на предмет их соответствия представленному ряду характеристик позволило сформировать целостное представление о состоянии института саморегулирования, не ограничиваясь плоскостью отдельных отраслей, выявить общие для всех сфер недостатки и тенденции, и выработать системный подход к преодолению выявленных в ходе проведения мониторинга проблем и разработке предложений по совершенствованию существующих механизмов саморегулирования.

Одним из ключевых инструментов совершенствования управленческих решений и повышения качества результатов профессиональной и предпринимательской деятельности является развитие стандартизации, позволяющей организовать предпринимательскую и профессиональную деятельность на основании лучших практик, закрепленных в международных, национальных или корпоративных

стандартах. Возможность выбора стандартов, в наибольшей мере подходящих конкретной отрасли, группе компаний или профессиональному сообществу, позволяет повысить конкурентоспособность и стимулирует спрос на инновации. Задача разработки стандартов предпринимательской и профессиональной деятельности и, соответственно, повышения качества регулирования отраслей в целом является в рамках перехода от лицензирования к механизмам саморегулирования одной из приоритетных.

Вместе с тем, проведенный в ходе подготовки настоящего доклада анализ свидетельствует о недостаточно активном включении профессионального и предпринимательского сообщества в процесс стандартизации деятельности в отдельных отраслях. Указанная тенденция в той или иной степени характерна для всех отраслей, в которых в настоящее время введен институт саморегулирования с обязательным членством, а также ряда представителей добровольного саморегулирования – в каждой из указанных отраслей существуют, по меньшей мере, отдельные саморегулируемые организации, подход к разработке стандартов которых является сугубо формальным, т.е., нормы таких документов попросту дублируют положения федеральных законов и (или) стандартов, стандарты содержат лишь общие декларативные положения, не оказывающие существенного влияния на характер и принципы осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности, либо в качестве стандартов утверждаются документы, вообще никак не связанные с предметом и задачами стандартизации.

Другим важнейшим элементом института саморегулирования является развитие механизмов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемых организаций, рассматриваемых в качестве одного из наиболее значимых достижений при переходе от лицензирования к механизмам саморегулирования.

В данной связи необходимо отметить, что эффективность применения механизмов обеспечения имущественной ответственности на сегодняшний день не поддается однозначной оценке. С одной стороны, в большинстве отраслей, в которых на сегодняшний день применяются механизмы саморегулирования, сформированы в установленном законодательством порядке компенсационные фонды саморегулируемых организаций и используются механизмы страхования ответственности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности. С другой стороны,

практически полное отсутствие фактов выплат из компенсационных фондов⁵⁵ саморегулируемых организаций не дает оснований говорить об эффективности применения указанного механизма. В отдельных отраслях сравнительно более высока частота применения механизма страхования ответственности, т.е., осуществления страховых выплат в связи с причинением ущерба третьим лицам, однако, и в данной области существует ряд в недостаточной мере урегулированных вопросов. Ключевым фактором, ограничивающим возможность применения указанных механизмов, является отсутствие у саморегулируемых организаций полномочий по принятию решений о компенсации членом саморегулируемой организации убытков третьей стороне, наступивших в результате нарушений требований законодательства, стандартов и правил саморегулируемой организации.

Отказ от применения механизмов лицензирования с переходом на принципы саморегулирования предполагает передачу функций по осуществлению контроля за деятельностью участников рынка специально создаваемым контрольным органам (комиссиям) саморегулируемых организаций. Эффективная реализация указанной функции является ключевым фактором с точки зрения обеспечения необходимого уровня безопасности производимых участниками отрасли товаров (оказываемых услуг и выполняемых работ) и поддержания добросовестности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

Следует отметить, что формально функции по контролю за деятельностью участников рынка осуществляются во всех саморегулируемых организациях, однако, сам по себе предмет контроля требует уточнения – в отсутствие разработанных саморегулируемыми организациями стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности контроль зачастую сводится лишь к проверке исполнения ряда формальных требований законодательства или попросту проверке наличия определенного набора документов.

Переход к саморегулированию не означает полную свободу от государства, обеспечивающего в рамках такой модели государственный контроль (надзор), но уже не за бесчисленным множеством субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, а за ограниченным числом саморегулируемых организаций.

⁵⁵ В рамках проведения мониторинга деятельности саморегулируемых организаций зафиксированы лишь единичные факты выплат из компенсационных фондов саморегулируемых организаций в отдельных отраслях.

Вместе с тем, согласно результатам проведенного мониторинга функция по осуществлению государственного контроля (надзора) федеральных органов за деятельностью саморегулируемых организаций реализуется большинством из них недостаточно эффективно (проверки либо не осуществлялись вообще, либо проводились в отношении незначительного с точки зрения отрасли числа саморегулируемых организаций). В качестве проблемы, существенно ограничивающей возможности осуществления оперативного наблюдения за деятельностью саморегулируемых организаций, следует также отметить отсутствие единства подходов федеральных органов исполнительной власти к ведению реестров саморегулируемых организаций, организации и осуществлению контрольных и надзорных процедур.

Одной из важнейших функций саморегулируемых организаций является рассмотрение жалоб на деятельность своих членов и применение механизмов внесудебного разрешения споров между членами саморегулируемыми организациями и третьими лицами. При должной настройке указанных механизмов существенно упрощается процедура компенсации вреда лицам, пострадавшим от недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем, действующее отраслевое законодательство в области саморегулирования практически не содержит положений, регулирующих указанные вопросы, в недостаточной мере конкретизированы они и в общем законе. Соответственно, компенсация ущерба осуществляется только в случае наступления страхового случая, признанного страховой компанией, либо по решению суда, возможности участия самой саморегулируемой организации в указанном процессе крайне ограничены.

Для ряда отраслей принципиальное значение с точки зрения развития института саморегулирования имеет вопрос создания национального объединения (совета) саморегулируемых организаций. Указанные объединения должны являться инструментом выработки согласованных решений по вопросам регулирования и определения направлений развития отраслей, а также представления и защиты интересов отрасли перед федеральными органами исполнительной власти.

В то же время, текущие модели саморегулирования в отдельных отраслях зачастую не учитывают указанные выше функции национальных советов или объединений – указанные организации не всегда наделены возможностью участвовать в

разработке проектов федеральных стандартов и иных регулирующих актов или не обеспечивают необходимого представительства саморегулируемых организаций перед федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, несмотря на существование целого ряда специальных законов, регламентирующих вопросы создания и функционирования саморегулируемых организаций в отдельных отраслях экономики, многие из выявленных в ходе проведения мониторинга деятельности саморегулируемых организаций проблемы и недостатки являются общими и не зависят напрямую от отраслевой специфики. В то же время, существующий опыт в области развития института саморегулирования показывает, что нормы специальных законов зачастую столь специфичны, что входят в прямой конфликт с нормами общего закона, и в соответствии с иными законами саморегулируемой организацией можно назвать структуру, не имеющую ничего общего с саморегулируемой организацией, описанной в базовой модели в рамках Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Вместе с тем, базовые принципы создания саморегулируемой организации, признания ее статуса государством, формирования внутренней структуры, а также непосредственно функционал саморегулируемой организации должны быть едины вне зависимости от отрасли, в которой существует саморегулируемая организация. Институт саморегулирования предполагает наличие у саморегулируемой организации вполне определенного спектра задач и функций, собственно и отличающих ее от любого другого предпринимательского или профессионального объединения. Законодательство, регулирующее конкретную отрасль, может допускать нормы, учитывающие специфику функционирования саморегулируемых организаций в конкретной отрасли, только при условии, что это не разрушает сам фундамент института саморегулирования, т.е., не противоречит общим требованиям к таким организациям.

Кроме того, в целях обеспечения должного контроля (надзора) государства за деятельностью саморегулируемых организаций, а также повышения ответственности саморегулируемых организаций при осуществлении функций, переданных им государством, необходимо внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части уточнения субъектного состава должностных лиц саморегулируемых организаций и субъектов профессиональной

деятельности, подлежащих административным наказаниям за совершение административных правонарушений, а также санкций за их нарушения.

С учетом изложенного работа по совершенствованию института саморегулирования должна быть выстроена следующим образом:

- разработка регулирующих решений (нормативных правовых актов), направленных на уточнение норм Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» в части регламентации вопросов разработки стандартов, формирования и применения компенсационных фондов, осуществления контроля саморегулируемых организаций за своими членами и контроля уполномоченных органов за деятельностью саморегулируемых организаций, механизмов работы с жалобами и внесудебного урегулирования споров, формирования национальных объединений (советов) с распространением вводимых вновь норм на все сферы⁵⁶, в которых в настоящее время введен институт саморегулирования, а также установление исчерпывающего перечня особенностей, регламентация которых допустима в рамках иных федеральных законов;
- подготовка изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части уточнения субъектного состава должностных лиц саморегулируемых организаций и субъектов профессиональной деятельности, подлежащих административным наказаниям за совершение административных правонарушений, а также санкций за их нарушения;
- параллельно указанной работе должна вестись разработка поправок в федеральные законы, регулирующие вопросы создания саморегулируемых организаций в отдельных отраслях, с целью приведения их в соответствие основному закону с учетом обоснованных особенностей и установлением необходимых переходных периодов исходя из существующих различий действующих моделей;

⁵⁶ Отдельные особенности в рамках Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» могут быть также предусмотрены для саморегулируемых организаций добровольной сферы, в которой в настоящее время наблюдается очевидная недостаточность стимулов к объединению профессионалов и предпринимателей в форме саморегулируемой организации.

- вместе с тем, необходимо продолжение работ по урегулированию в рамках специальных законов специфических отраслевых вопросов, прямо или косвенно затрагивающих сферу саморегулирования.

Предложения по ключевым направлениям работ в рамках совершенствования института саморегулирования представлены в следующем разделе.

7. Выводы и предложения по переходу от государственного контроля (надзора) к механизмам саморегулирования в отдельных сферах экономической деятельности

7.1. Общесистемные предложения

В рамках совершенствования существующих механизмов саморегулирования в целом необходимо:

1. Осуществить закрепление необходимых общих элементов (требований) саморегулирования в общем Федеральном законе от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – закон № 315-ФЗ), конкретизацию общих норм закона и уточнение спектра особенностей, установление которых допускается в отдельных отраслевых законах, с целью максимальной унификации действующей системы саморегулирования, в том числе:
 - подготовить изменения и дополнения в закон № 315-ФЗ, закрепляющие закрытый перечень особенностей, устанавливаемых иными федеральными законами;
 - подготовить необходимые изменения и дополнения в закон № 315-ФЗ в части установления требований к стандартам и правилам, разрабатываемым СРО, распространяющиеся на все виды саморегулируемых организаций;
 - подготовить изменения и дополнения в закон № 315-ФЗ в части совершенствования механизмов имущественной ответственности, в том числе, в части формирования и использования средств компенсационных фондов СРО и уточнения положений, связанных с применением механизмов страхования ответственности;
 - подготовить изменения и дополнения в закон № 315-ФЗ в части осуществления контроля СРО за своими членами с распространением требований на отдельные отраслевые законы;
 - подготовить изменения и дополнения в закон № 315-ФЗ в части осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО;

- уточнить нормы закона № 315-ФЗ, касающиеся механизмов работы с жалобами и досудебного урегулирования споров, в том числе, закрепить необходимость разработки и утверждения СРО стандарта по работе с жалобами третьих лиц;
- уточнить нормы закона № 315-ФЗ, касающиеся вопросов информационной открытости саморегулируемых организаций (в том числе, опубликования порядка рассмотрения жалоб, результатов рассмотрения жалоб, информации о деятельности третейского суда и т.п.);
- подготовить изменения и дополнения в закон № 315-ФЗ в части установления прав и обязанностей национальных объединений СРО.

Кроме того, важнейшей задачей является разработка проекта федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части уточнения субъектного состава лиц, подлежащих административным наказаниям за совершение административных правонарушений, а также санкций за их нарушения.

В рамках подготовки указанных изменений и дополнений в закон № 315-ФЗ, в том числе, необходимо:

2. Проработать вопрос о закреплении в сферах с обязательным саморегулированием обязанности по разработке федеральных стандартов на уровне национальных объединений/советов и их принятия/одобрения уполномоченным органом исполнительной власти и необходимости проведения ОРВ (в т.ч., оценки воздействия на конкуренцию) в отношении проектов федеральных стандартов;
3. Проработать вопрос о раздельном управлении и учете средств компенсационных фондов, т.е., обязательного привлечения управляющих компаний и специализированных депозитариев для целей размещения средств компенсационного фонда, рассмотреть возможность применения иных подходов к предупреждению недобросовестного распоряжения средствами компенсационных фондов, обеспечению прозрачности управления указанными средствами, например, в случае самостоятельного размещения

СРО средств компенсационного фонда на депозитах российских кредитных организаций;

4. Проработать вопрос с установлением допустимых объектов инвестирования средств компенсационного фонда;
5. Проработать вопрос оснований и порядка осуществления выплат из компенсационного фонда СРО, рассмотреть возможность самостоятельного принятия органом по рассмотрению дел о применении мер дисциплинарного воздействия саморегулируемой организации решения о компенсации членом СРО убытков третьей стороне, наступивших в результате нарушений требования законодательства, стандартов и правил СРО;
6. Проработать вопрос по снижению стоимости содержания компенсационного фонда, в первую очередь, в части урегулирования налоговых вопросов;
7. Проработать вопрос о возможности применения механизмов солидарной ответственности саморегулируемых организаций в отдельных отраслях;
8. Проработать вопрос о передаче функции по созданию третейских судов в обязательной сфере на уровень национальных объединений СРО и закреплению необходимости проведения на уровне отдельных СРО процедуры медиации;
9. Проработать вопрос о закреплении возможности для СРО отстаивать интересы своих членов в судах.

7.1.1. Предложения в добровольной сфере

В рамках совершенствования существующих механизмов саморегулирования в добровольной сфере при подготовке изменений и дополнений в закон № 315-ФЗ необходимо:

1. Рассмотреть возможность применения механизмов солидарной ответственности СРО на альтернативной основе (в том числе, при принятии соответствующего решения самой СРО);
2. Рассмотреть возможность перехода к применению института коллективного страхования;
3. Рассмотреть возможность установления отличного (менее жесткого) от применяемого в обязательной сфере режима контроля для добровольных СРО.

Параллельно указанной работе должна вестись разработка поправок в федеральные законы, регулирующие вопросы создания саморегулируемых организаций в отдельных отраслях, с целью приведения их в соответствие основному закону с учетом обоснованных особенностей и установлением необходимых переходных периодов исходя из существующих различий действующих моделей.

Кроме того, необходимо проводить информационную политику по освещению деятельности и принципов функционирования и разъяснительной работы, направленной на повышение информированности клиентов организаций - членов саморегулируемых организаций.

Необходимо также организовать и провести мониторинг деятельности саморегулируемых организаций во всех сферах экономической деятельности. Ключевыми направлениями анализа в рамках указанного мониторинга должны являться:

- исполнение саморегулируемыми организациями функций по разработке и применению стандартов и правил ведения предпринимательской и профессиональной деятельности;
- эффективность применения механизмов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемых организаций;
- эффективность осуществления саморегулируемыми организациями контроля за деятельностью своих членов;
- эффективность государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций;
- степень внедрения механизмов работы с жалобами и внесудебного урегулирования споров;
- формирование национальных объединений (советов) саморегулируемых организаций и исполнение ими предписанных законодательством функций.

7.2. Выводы и предложения по отдельным сферам

7.2.1. В области арбитражного управления

1. Необходимо установить солидарный характер механизма компенсационного фонда, предусмотрев, что требование о возмещении убытков, причиненных может быть предъявлено, как от страховой организации, так и СРО за счет

выплаты из компенсационного фонда, что позволит увеличить оперативность возмещения убытков.

2. Необходимо также рассмотреть возможность создания стимулов для большей активности Национального объединения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в вопросах организации подготовки и образования (повышения профессиональной подготовки) арбитражных управляющих. Передать полномочия по приему теоретического экзамена по программе подготовки арбитражных управляющих.
3. Также необходимо уточнить процессуальный статус саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, в судебном процессе при рассмотрении дела об административном правонарушении, а также в иных случаях участия в суде и представления интересов членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти и органами местного самоуправления, конкретизировав полномочия, права и обязанности саморегулируемой организации в этой связи, основания и случаи, когда участие саморегулируемой организации является обязательным.

7.2.2. В сфере аудиторской деятельности

1. Наряду с обязательным требованием о создании компенсационного фонда, целесообразно введение механизма страхования профессиональной ответственности с целью обеспечения индивидуальной и коллегиальной ответственности в сфере аудиторской деятельности. При этом целесообразно предусмотреть возможность регресса лицу, причинившему вред, в случае, если страховой случай наступил вследствие его умысла. Размер регрессного требования не может превышать суммы выплаченного страхового возмещения.
2. Для создания единой модели института саморегулирования в Российской Федерации необходимо рассмотреть вопрос о передаче функций по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО аудиторов органу, отличному от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области аудиторской деятельности.

3. Необходимо создание национального объединения в сфере аудиторской деятельности как самостоятельного органа регулирующего профессию аудитора, независимого от федеральных органов исполнительной власти. При этом целесообразно:

- рассмотреть вопрос либо о придании Совету по аудиторской деятельности при Минфине России статуса совещательного органа с передачей его функционала национальному объединению в сфере аудиторской деятельности, либо вопрос о ликвидации Совета по аудиторской деятельности при Минфине России.
- рассмотреть вопрос об обязательном создании при таком объединении третейского суда (т.е. на национальном уровне, а не на уровне отдельно взятой СРО). Одновременно, представляется целесообразным рассмотреть вопрос об обязательном привлечении медиаторов для разрешения споров на уровне СРО аудиторов;
- предусмотреть включение в такое объединение представителей от каждой СРО аудиторов, по аналогии с Национальным Советом по оценочной деятельности;
- в целях стимулирования СРО аудиторов к разработке стандартов аудиторской деятельности предусмотреть закрепление за таким национальным объединением выдачу предписаний СРО аудиторов по совершенствованию стандартов аудиторской деятельности, разработанной соответствующей СРО аудиторов. При этом представляется необходимым детально проработать вопрос о предотвращении «навязывания» отдельных положений стандартов аудиторской деятельности, разработанных доминирующими СРО аудиторов, другим СРО аудиторов;
- рассмотреть вопрос о проведении национальным объединением оценки регулирующего воздействия разработанных федеральных стандартов аудиторской деятельности перед их утверждением Минфином России.

7.2.3. В сфере оценочной деятельности

1. В настоящее время представляется целесообразным осуществить разработку специального программного комплекса, позволяющего обеспечивать контроль за

членами СРО оценщиков с последующим закреплением соответствующих норм в нормативных правовых актах, обеспечивающих его реализацию, а также проводить работу по сбору в части деятельности СРО оценщиков статистической информации.

В целях проведения мониторинга деятельности СРО следует выработать систему критериев анализа данных, позволяющих в последующем установить качественные показатели деятельности СРО оценщиков.

В целях реализации указанных предложений необходимо:

- Внести изменения в законодательство Российской Федерации, предусматривающие обязанность СРО оценщиков направлять в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на ведение государственного реестра СРО (далее – Росреестр), информацию, характеризующую деятельность СРО оценщиков.
- Внести изменения, предусматривающие наделение Минэкономразвития России полномочиями по установлению порядка ведения мониторинга деятельности СРО оценщиков.
- Внести изменения, предусматривающие наделение Росреестра полномочиями по ведению мониторинга деятельности СРО оценщиков.

Полномочия по ведению мониторинга деятельности СРО оценщиков целесообразно закрепить за Росреестром и его территориальными органами ввиду того, что в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по надзору за деятельностью СРО оценщиков.

В целях реализации вышеизложенного также следует выработать механизм по взаимодействию Росреестра со СРО оценщиков и провести работу по обеспечению сбора соответствующей информации.

Кроме того, необходимо предусмотреть механизм, обеспечивающий межведомственное взаимодействие Росреестра и Росимущества с целью представления в адрес Росреестра информации о количестве и результатах проведенных Росимуществом проверок отчетов об оценке.

Реализация данных предложений позволит в будущем проводить работу по оценке состояния, оценке практики применения положений действующего

законодательства, а также выработать индикаторы и критерии оценки результативности саморегулирования в целях дальнейшего совершенствования норм в этой сфере.

2. Следует отметить, что в дальнейшем, целесообразно рассмотреть возможность передачи соответствующих функций по мониторингу деятельности СРО в Национальный Совет.

В рамках реализации указанного предложения представляется целесообразным подготовить соответствующие поправки к проекту федерального закона № 126184-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации.

7.2.4. В сфере деятельности ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов

1. Унификация принципов саморегулирования в сфере сельскохозяйственной кооперации с принципами саморегулирования, установленными Законом о саморегулируемых организациях;
2. Снижение требований к организациям, претендующим на статус саморегулируемых (в части количества членов – необходимо сократить с 40 до 25; в части использования наименования «российский», а также функционирования в течение трех лет в статусе аудиторского или ревизионного союза сельскохозяйственных кооперативов – исключить указанные нормы из Закона о сельскохозяйственной кооперации);
3. Внедрение действенного механизма обеспечения членства сельскохозяйственных кооперативов в ревизионных союзах, например, через наделение СРО ревизионных союзов правом заявлять иск о принудительной ликвидации сельскохозяйственного кооператива, не присоединившегося ни к одному из ревизионных союзов.

7.2.5. В строительном комплексе

1. В части разработки стандартов профессиональной деятельности строительных организаций:

Обеспечить законодательное закрепление за национальными объединениями саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, подготовки проектной документации и строительства функции по разработке отраслевых

федеральных стандартов, т.е., реализации двухуровневой системы профессиональных стандартов, в том числе:

- федеральных стандартов;
- стандартов саморегулируемых организаций.

В соответствии с предложенной моделью, разработка и утверждение федеральных стандартов осуществляется национальным объединением СРО в соответствии с программой разработки, утверждаемой по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Уполномоченный орган в той или иной форме «одобряет» федеральные стандарты. До принятия национальным объединением (советом) федеральных стандартов, а также в случае невыполнения программы разработки федеральных стандартов, уполномоченный орган вправе утвердить такие стандарты своим решением.

При этом в отношении федеральных стандартов могут быть предусмотрены различные схемы из числа перечисленных ниже:

- утверждение федеральных стандартов уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с привлечением к разработке национального объединения (совета) СРО;
- делегирование полномочия по утверждению федеральных стандартов национальным объединением (советом) СРО, сопровождающееся установлением срока принятия федеральных стандартов, по истечении которого указанное полномочие может быть отозвано;
- утверждение федеральных стандартов национальным объединением (советом) и одобрение федеральных стандартов уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Федеральные стандарты подлежат обязательной оценке регулирующего воздействия в установленном порядке.

В сфере технического регулирования в результате применения федеральных стандартов на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований соответствующих технических регламентов.

В свою очередь, саморегулируемые организации вправе принимать собственные стандарты, устанавливающие требования, условно относимые к «качеству», а также в

добровольном порядке использовать инфраструктуру национальной системы аккредитации.

2. В части совершенствования механизмов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемых организаций, осуществить:

- оценку эффективности применения механизмов формирования компенсационных фондов саморегулируемых организаций в сфере строительства в существующем виде;
- проработку вопросов связанных с установлением размеров взноса в компенсационный фонд в зависимости от количества осуществляемых видов деятельности, потенциальному уровню рисков, и/или иных значимых факторов;
- уточнение порядка размещения и использования средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций, обеспечение прозрачности управления средствами компенсационных фондов СРО;
- внесение поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе предусматривающих ответственность СРО и их должностных лиц за нарушение обязанностей, установленных федеральными законами и федеральными стандартами;
- установление максимально допустимого размера (доли) выплаты из компенсационного фонда по одному случаю причинения ущерба;
- уточнение порядка пополнения компенсационного фонда в случае осуществления саморегулируемой организацией выплат по обязательствам своих членов;
- установление минимальных требований по страхованию имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций строительного комплекса.

3. В части совершенствования механизмов государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций:

- устранить действующий «уведомительный» порядок регистрации саморегулируемых организаций как не обеспечивающий необходимый уровень безопасности;

- провести уточнение норм законодательства, регулирующих вопросы осуществления государственного контроля за саморегулируемыми организациями уполномоченным органом (разработать изменения в Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и Градостроительный кодекс Российской Федерации).

4. В части совершенствования механизмов контроля саморегулируемых организаций за деятельностью своих членов:

- подготовить поправки в Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и Градостроительный кодекс Российской Федерации, предусматривающих уточнение положений, устанавливающих порядок и предмет контроля указанных организаций, а также рассмотрение возможных вариантов организации системы контроля.

5. В части развития механизмов внесудебного урегулирования споров в саморегулируемых организациях:

- проработать вопрос, связанный с созданием третейских судов на уровне национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса и закреплением на уровне отдельных саморегулируемых организаций процедуры медиации.

6. В части уточнения прав и обязанностей национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса:

- проработать вопрос, связанный с делегированием функции по установлению порядка выдачи саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства, наряду с задачей по разработке отраслевых федеральных стандартов, на уровень национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса;
- провести оценку обоснованности сложившегося порядка финансирования национальных объединений саморегулируемых организаций, разработать меры по обеспечению финансовой прозрачности указанных объединений.

7. В части специфических отраслевых вопросов обеспечить:

- проведение мероприятий, направленных на дальнейшее сокращение перечня работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства;
- проработку вопроса о допустимых подходах к установлению требований к СРО, имеющих право выдачи свидетельств о допуске к работам на отдельных видах особо опасных и технически сложных объектах, оценка целесообразности установления такого рода требований и принятие мер по недопущению монополизации отдельных сегментов рынка строительной отрасли;
- проработку вопросов, связанных с проведением аттестации сотрудников строительных предприятий – членов саморегулируемых организаций в части конкретизации и обеспечения однозначной трактовки существующих положений.

7.3. В части предложений по созданию саморегулируемых организаций в иных сферах экономической деятельности

1. Обеспечить разработку и принятие федеральных законов, направленных на введение института саморегулирования в следующих отраслях экономической деятельности:
 - актуарная деятельность;
 - деятельность управляющих недвижимостью;
 - деятельность патентных поверенных;
 - деятельность кадастровых инженеров.

8. Проект плана мероприятий по переходу от государственного контроля (надзора) к механизмам саморегулирования в отдельных сферах экономической деятельности

№ п/п	Мероприятие	Ответственные исполнители	Срок исполнения
1.	Разработка проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» в части: – установления закрытого перечня особенностей, регламентируемых иными федеральными законами; – установления требований к стандартам и правилам, разрабатываемым саморегулируемыми организациями; – уточнения требований к механизмам обеспечения имущественной ответственности субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности – членов саморегулируемых организаций; – уточнения требований к осуществлению контроля саморегулируемыми организациями за деятельностью своих членами; – уточнения требований к осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций; – установления требований к использованию саморегулируемыми организациями механизмов работы с жалобами и досудебного урегулирования споров; – уточнения и унификации требований к информационной открытости саморегулируемых организаций; – уточнения и унификации прав и обязанностей национальных объединений саморегулируемых организаций.	Минэкономразвития России заинтересованные федеральные органы исполнительной власти	1 марта 2011 г.

№ п/п	Мероприятие	Ответственные исполнители	Срок исполнения
2.	Разработка проекта федерального закона о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части уточнения субъектного состава лиц, подлежащих административным наказаниям за совершение административных правонарушений, а также санкций за их нарушения (в части установления административной ответственности субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности, а также лиц, входящих в состав органов управления саморегулируемых организаций).	Минэкономразвития России заинтересованные федеральные органы исполнительной власти	1 февраля 2011 г.
3.	Разработка проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с принятием новой редакции Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», в том числе: – определение спектра особенностей, регулируемых иными федеральными законами; – установление переходных периодов для целей приведения отдельных отраслевых законов в соответствие новой редакции закона Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».	Минэкономразвития России заинтересованные федеральные органы исполнительной власти	1 апреля 2011 г.
4.	Организация и проведение мониторинга деятельности саморегулируемых организаций.	Минэкономразвития России	1 ноября 2011 г.