Проект

ДОКЛАД
об оценке результативности системы саморегулирования, внедренной в отраслях и видах экономической деятельности

1. Общая характеристика развития института саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности

Одним из важнейших принципов взаимоотношений государства и бизнеса, закрепленных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, является создание условий для свободы предпринимательства и конкуренции, развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества, предполагающее решение проблем слабого развития форм самоорганизации бизнеса и общества, низкого уровня доверия к общественным институтам в сочетании с низким уровнем эффективности государственного управления.

На протяжении всего периода реализации административной реформы в Российской Федерации развитие института саморегулирования рассматривалось в качестве одного из ключевых направлений в решении задач совершенствования экономической политики государства, улучшения делового климата, устранения неоправданных административных барьеров и снижения коррупционных рисков. Роль и значимость профессионального и предпринимательского сообществ в успешной реализации таких мер сложно переоценить, и эта значимость в контексте общей тенденции к развитию и усложнению общественных и рыночных отношений только возрастает.

На современном этапе развития подходов к регулированию экономической деятельности созданы предпосылки для формирования институтов регулирования не только путем их прямого назначения в административном порядке, но и за счет инициативных и ответственных действий наиболее активного слоя профессионалов в отрасли. С принятием Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее также – «базовый» закон, закон о саморегулируемых организациях, закон № 315-ФЗ) в Российской Федерации создана правовая основа института саморегулирования, определен порядок создания и основные принципы функционирования саморегулируемых организаций (далее также – СРО) в практически любых сферах предпринимательской и профессиональной деятельности.

Законом о саморегулируемых организациях, наряду с созданием базовых условий для развития института саморегулирования с добровольным членством, также установлена возможность принятия специальных «отраслевых» законов, предусматривающих обязательное членство хозяйствующих субъектов в саморегулируемых организациях. При этом предполагалось выстраивание широко распространенной законодательной логики – наличие «рамочного» закона, закрепляющего общие для всех саморегулируемых организаций положения, с установлением необходимых особенностей в конкретных секторах экономики «отраслевыми» законами.

Вместе с тем, рядом поправок в «базовый» закон, принятых в интересах отдельных отраслей, концепция института саморегулирования оказалась в определенной степени размытой, и действующее законодательство позволяет моделировать институт не только под потребности конкретной отрасли, но и под любые «локальные» задачи, напрямую не связанные с целями, которые должен преследовать институт СРО, вводя фактически любые требования к саморегулируемым организациям, в том числе прямо противоречащие нормам закона о саморегулируемых организациях.

К настоящему моменту, помимо общего закона о саморегулируемых организациях, законодательство Российской Федерации содержит целый ряд нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы саморегулирования в отдельных отраслях и сферах предпринимательской и профессиональной деятельности. Отрасли, для которых в отдельных отраслевых законах описаны специфические требования к саморегулируемым организациям, могут быть сгруппированы следующим образом.

Сферы, в которых предусмотрено обязательное членство участников профессиональной или предпринимательской деятельности в СРО, в том числе:

оценочная деятельность;

инженерные изыскания;

архитектурно-строительное проектирование;

строительство;

деятельность арбитражных управляющих;

деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов;

аудиторская деятельность;

деятельность в области энергетического обследования;

кредитная кооперация;

актуарная деятельность;

деятельность по организации азартных игр.

Сферы, в которых специальными законам предусмотрена возможность создания СРО, но членство в таких организациях не является обязательным, в том числе:

профессиональная деятельность участников рынка ценных бумаг;

теплоснабжение;

деятельность негосударственных пенсионных фондов;

кадастровая деятельность;

рекламная деятельность;

деятельность жилищных накопительных кооперативов;

деятельность патентных поверенных;

посредническая деятельность по урегулированию споров (медиация);

микрофинансовая деятельность;

бухгалтерская деятельность.

Численность саморегулируемых организаций, основанных на добровольном членстве хозяйствующих субъектов и образованных в соответствии с «базовым» законом составляет по состоянию на 1 октября 2014 г. 409 организаций. На сегодняшний день в указанном секторе заметен существенный отраслевой перекос. Большинство саморегулируемых организаций, внесенных в соответствующий реестр СРО (порядка 25% от общего числа), действуют в сфере управления недвижимостью и жилищно-коммунальным хозяйством. 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, в сфере сельскохозяйственного и пищевого производства, незначительно представлены союзы товаропроизводителей.

Подавляющее представительство саморегулируемых организаций в области управления недвижимостью и жилищно-коммунального хозяйства, а также промышленной и пожарной безопасности в реестре добровольных СРО обусловлено наличием вполне определенных ожиданий участников рынка, связанных с законодательным закреплением в этих сферах требования об обязательном членстве хозяйствующих субъектов в СРО. Ожидание введения института «обязательного» саморегулирования 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» благам[1]. Следует признать, что указанный мотив в целом является более позитивным с точки зрения экономического эффекта и самоорганизации бизнеса, однако, представляется, 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 (конкурентных) 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 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.

Таким образом, стимулы к созданию и взращиванию саморегулируемых организаций в России на сегодняшний день существенно ограничиваются сложившейся деловой практикой и отсутствием необходимого для успешной реализации модели саморегулирования уровня доверия потребителей к представителям предпринимательских сообществ и их объединений.

В то же время в России существует значительное число бизнес-объединений, на достаточно высоком уровне способных выполнять основные функции СРО, однако не

[1] Например, возможности доступа членов саморегулируемой организации к уникальным информационным ресурсам.

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 стандарты 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 незаинтересованности таких ассоциаций в приобретении формального статуса 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 СРО;

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 компенсируются высокими барьерами входа, и эффективными правилами, 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 немногие из преимуществ, предоставленных в соответствии с законодательством Российской Федерации саморегулируемым организациям, на практике получили должного развития. Так, например, до настоящего момента не ясен порядок

применения положений статей 7 и 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в соответствии с которыми органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля взаимодействуют с саморегулируемыми организациями по вопросам защиты прав их членов при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а плановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей – членов саморегулируемой организации проводится в отношении не более чем десяти процентов общего числа членов саморегулируемой организации и не менее чем двух членов саморегулируемой организации в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок, если иное не установлено федеральными законами.

Таким образом, каких-либо значимых стимулов для создания саморегулируемых организаций на добровольной основе законодательство Российской Федерации в области саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности не содержит.

В свою очередь, по состоянию на 1 октября 2014 г. 739 саморегулируемых организаций функционирует в отраслях, в которых требование к членству в саморегулируемых организациях является обязательным условием допуска на соответствующий рынок. Из указанных саморегулируемых организаций с обязательным членством 508 организаций приходится на строительный комплекс, т.е. объединяют субъектов предпринимательской деятельности в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства. Кроме того, 149 саморегулируемых организаций созданы в сфере энергетического обследования.

Развитие и внедрение механизмов саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности с обязательным членством на протяжении длительного времени рассматривается в Российской Федерации в качестве одного из способов устранения излишних административных барьеров и ограничений, оптимизации государственных функций, снижения уровня коррупции и т.д., на регулятивном уровне данный институт, как правило, использовался в качестве альтернативы государственному лицензированию или иным «разрешительным» механизмам. Так, несколько видов лицензирования, в частности лицензирование оценочной, аудиторской деятельности, деятельности арбитражных управляющих, лицензирование деятельности в области

инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, были заменены требованием об обязательном членстве хозяйствующих субъектов в саморегулируемых организациях.

В то же время анализ результатов деятельности саморегулируемых организаций с обязательным членством указывает на то, что во многих случаях соответствующая замена произведена излишне формально, а благоприятные условия и стимулы для значимого повышения качества отраслевого регулирования за счет развития самоорганизации бизнеса созданы не были. Такой подход не способен привести ни к снижению непроизводительных расходов бизнеса, ни к ограничению недобросовестного поведения как участников рынка, так и контролирующих структур. Более того, при применении именно формального подхода возникает существенный риск использования схем саморегулирования в качестве административного барьера, обеспечивающего поток частных доходов его операторам.

Следует отметить, что введение «обязательного» саморегулирования не должно сводить функционал саморегулируемых организаций к созданию определенной «прослойки», лишь формально отвечающей за допуск хозяйствующих субъектов на рынок или в профессию при условии сохранения всех полномочий по регулированию рынка в компетенции исполнительных органов власти. Реализация данного подхода, как правило, приводит к возникновению излишней административной нагрузки, дублированию отдельных функций, реализуемых одновременно саморегулируемой организацией и ведомством – отраслевым регулятором, и не создает стимулов к выработке и установлению «правил игры» для непосредственных участников рынка в силу того, что совокупная административная нагрузка на них фактически остается неизменной, а правоустановление допускается лишь в контексте установленных нормативными правовыми актами всех уровней жестких ограничений. Необходимо также понимать, что прямое воспроизведение в рамках проектируемых отраслевых систем саморегулирования действовавших ранее и признанных обществом недостаточно эффективными требований, как правило, не способно дать ожидаемого положительного эффекта в части повышения добросовестности и компетентности хозяйствующих субъектов.

Одним из основных принципов, заложенных «базовым» законом, является принцип «единства отрасли», который максимально реализуем в случае применения механизмов саморегулирования в отношении физических лиц – профессионалов. На это указывает опыт многих зарубежных государств, в которых принят сходный подход к регулированию

так называемых «свободных профессий», физических лиц, чья деятельность в силу своей специфики несет в себе риск причинения вреда или ущерба широкому кругу третьих лиц.

Действительно, во многих странах мира именно бухгалтеры, аудиторы, оценщики, врачи, архитекторы являются членами профессиональных сообществ, объединений и палат, вырабатывающих в пределах своей компетенции огромный массив требований и рекомендаций, зачастую более детальных, актуальных и, что самое главное, более востребованных, нежели способен им предложить непосредственно государственный регулятор.

Российская практика, как правило, тяготеет к обратной стороне – саморегулированию для юридических лиц, что должно являться скорее исключением из правил. Кодекс этики, правила делового оборота, повышение и подтверждение квалификации, даже сам «допуск в профессию», являющиеся неотъемлемыми атрибутами института СРО, в гораздо большей степени имеют отношение именно к физическому лицу.

В ходе подготовки настоящего доклада анализ результатов функционирования саморегулируемых организаций в отдельных отраслях и сферах экономической деятельности проводился на основании ряда ключевых атрибутивных признаков саморегулируемых организаций, имеющих принципиальное значение с точки зрения решения задач, поставленных в том числе в рамках перехода от лицензирования к механизмам саморегулирования. 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.

Кроме того, для целей оценки результативности отраслевых систем саморегулирования использовались материалы исследования по вопросам воздействия института саморегулирования на состояние рынков, изменения административно-финансовой нагрузки, делового климата и эффективности реализации разрешительных полномочий, подготовленного в интересах Минэкономразвития России и включающего в

числе прочего результаты опросов субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

Анализ практики функционирования саморегулируемых организаций, основанных на принципах обязательного членства, показал, что на сегодняшний день вне зависимости от отраслевой специфики в большинстве сфер, для которых законодательно закреплено требование об обязательном членстве в саморегулируемых организациях, наблюдается ряд объективных недостатков. Указанные недостатки связаны с относительно более высокими в сравнении и иными режимами регулирования финансовыми затратами на вступление и поддержание членства в СРО, низкой эффективностью исполнения саморегулируемыми организациями возложенных на них действующим законодательством Российской Федерации функций, невостребованностью механизмов имущественной ответственности на практике, низкой информированностью потребителей товаров, работ, услуг о возможностях и потенциальных преимуществах саморегулирования и т.д.

Задача разработки стандартов предпринимательской и профессиональной деятельности и, соответственно, повышения качества регулирования отраслей в целом позиционировалась в рамках перехода от лицензирования к механизмам саморегулирования одной из приоритетных. Развитие стандартизации является одним из ключевых инструментов повышения качества регулирования профессиональной и предпринимательской деятельности, позволяет организовать такую 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, должна способствовать повышению конкурентоспособности и стимулировать спрос на инновации.

Вместе с тем, проведенный в ходе подготовки настоящего доклада анализ свидетельствует о недостаточно активном включении профессионального и предпринимательского сообщества в процесс стандартизации. 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 существует ряд саморегулируемых организаций, 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.

В качестве другого важнейшего элемента института саморегулирования рассматривалось развитие механизмов обеспечения имущественной ответственности саморегулируемых организаций, позиционировавшихся в качестве одного из наиболее значимых достижений при переходе от лицензирования к механизмам саморегулирования.

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 фондов саморегулируемых организаций не дает оснований говорить об эффективности применения указанного механизма.

Отказ от применения механизмов лицензирования с переходом на принципы саморегулирования предполагает передачу функций по осуществлению контроля за деятельностью участников рынка саморегулируемым организациям. Эффективная реализация указанной функции является ключевым фактором с точки зрения обеспечения соблюдения установленных законодательством и профессиональным сообществом требований и поддержания должного уровня добросовестности субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

Следует отметить, что формально функции по контролю за деятельностью участников рынка осуществляются во всех саморегулируемых организациях, однако в отсутствие разработанных саморегулируемыми организациями стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности, а также в связи с объективным нежеланием саморегулируемых организаций терять своих членов вследствие применения к ним мер дисциплинарного воздействия контроль зачастую сводится лишь к проверке

исполнения ряда формальных требований законодательства или попросту проверке наличия определенного набора документов.

Еще одной из важнейших функций саморегулируемых организаций должно являться рассмотрение жалоб на деятельность своих членов и применение механизмов внесудебного разрешения споров между членами саморегулируемыми организациями и третьими лицами. При должной настройке указанных механизмов могла бы быть в том числе существенно упрощена 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, 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.

Описанные общие недостатки в той или иной мере характерны для всех отраслевых институтов саморегулирования с обязательным членством. Ниже предлагается более детально рассмотреть вопросы функционирования института саморегулирования и оценить имеющиеся результаты применения механизма обязательного членства хозяйствующих субъектов в саморегулируемых организациях в отдельных отраслях. С учетом отсутствия получивших статус СРО в соответствии с федеральными законами организаций в сфере актуарной деятельности, а также деятельности по организации азартных игр оценка результативности института саморегулирования в данных видах деятельности не проводилась.

2. Оценка результативности института саморегулирования отраслях и видах экономической деятельности

2.1. Институт саморегулирования в оценочной деятельности

В сфере оценочной деятельности требование об обязательном членстве в саморегулируемых организациях введено 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).

В соответствии с порядком, действовавшим до 1 января 2008 года, 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 надзора за субъектами регулирования в случаях злоупотребления со стороны оценочных компаний.

Указанное обстоятельство 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 Законом № 157-ФЗ был предусмотрен 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., когда 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 оценочной деятельности 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 два раза меньше.

Таким образом, введение механизмов саморегулирования в оценочной деятельности позволило, по меньшей мере, очистить рынок оценки от «мертвых душ» – лиц, в действительности не осуществлявших оценочную деятельность, а также сократить число лиц, для которых такая деятельность не являлась основной.

Стандарты и правила

В качестве одной из основных задач в рамках перехода от лицензирования оценочной деятельности к саморегулированию с обязательным членством

рассматривалось развитие рынка услуг в области оценочной деятельности и повышение их качества, неразрывно связанное 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, утверждаемых 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.

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 профессиональная 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.

Результаты анализа стандартов и правил оценочной деятельности, разработанных различными СРО оценщиков и являющих собой наиболее гибкий по своей сути элемент регулирования методологии оценки, указывают на то, что большинство стандартов и правил оценочной деятельности носят технический характер. Большинство СРО оценщиков при разработке стандартов и правил оценочной деятельности опираются преимущественно на положения федеральных стандартов оценки, использование международных стандартов оценки для целей регулирования деятельности членов саморегулируемых организаций является скорее исключением из правил.

Обеспечение имущественной ответственности

В целях обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций оценщиков перед заключившими договор на проведение оценки заказчиком и (или) третьими лицами такая саморегулируемая организация в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» обязана предъявлять к своим членам требования об использовании следующих видов обеспечения такой ответственности:

заключение предусмотренного законом № 135-ФЗ договора обязательного страхования ответственности оценщика при осуществлении оценочной деятельности, размер страховой суммы в котором не может быть менее чем 300 000 рублей;

формирование компенсационного фонда СРОО, в который каждым членом СРОО должен быть внесен обязательный взнос в размере не менее чем 30 000 рублей.

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. Кроме того, юридические лица, с которыми оценщики – члены саморегулируемых организаций заключили трудовые договоры, зачастую заключают договоры дополнительного страхования ответственности юридического лица, в отдельных случаях максимальный размер страховой суммы по таким договорам составляет до 1 млрд. рублей. При этом СРО вправе устанавливать дополнительные не противоречащие законодательству Российской Федерации требования к договорам обязательного страхования ответственности, заключаемым членами такой саморегулируемой организации оценщиков. Анализ показал, что в целом СРО дополнительных требований не устанавливают и в своих внутренних документах ссылаются на необходимость соответствия договора обязательного страхования ответственности оценщика требованиям Федерального закона «Об оценочной деятельности».

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.

Следует отметить, что официальная информация об общем числе выплат по договорам обязательного страхования ответственности отсутствует, однако по информации участников рынка и отдельных страховых компаний количество выплат незначительно и не превосходит 2-3 случаев выплат в год.

В соответствии со статьей 24.6 Закона об оценочной деятельности саморегулируемая организация оценщиков обязана сформировать компенсационный фонд. При этом каждым членом СРО должен быть внесен обязательный взнос в компенсационный фонд в размере не менее чем 30 000 рублей. Анализ внутренних документов СРО оценщиков показал, что установленный саморегулируемыми организациями взнос в компенсационный фонд не превышает установленного законодательством минимума. При этом 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 5 млн. 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.

По экспертным оценкам в компенсационных фондах саморегулируемых организаций оценщиков в настоящее время аккумулировано более 800 млн. рублей, выплат из компенсационных фондов не производилось.

Контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов

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, осуществляемой СРО, является соблюдение 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.

Согласно данным профессионального сообщества контроль за деятельностью оценщиков осуществляется саморегулируемыми организациями оценщиков преимущественно путем проведения камеральных проверок и в редких случаях – посредством выездных проверок. Подавляющее большинство оценщиков, являющихся в настоящее время членами саморегулируемых организаций и осуществлявших оценочную деятельность до введения требования об обязательном членстве в саморегулируемых организациях, отмечают, что контроль, осуществляемый в рамках системы саморегулирования, в сравнении с государственным контролем, по меньшей мере, не ослаб, более 60% оценщиков отмечают его усиление.

В то же время необходимо отметить, что исключение оценщиков из членов саморегулируемых организаций по результатам рассмотрения дисциплинарными комитетами поступивших жалоб и результатов проверок составляет менее 1% в год от их общей численности и происходит преимущественно по основанию неуплаты членских взносов. При этом отдельными участниками отрасли высказывается мнение о том, что проверки, проводимые саморегулируемыми организациями оценщиков, практически не отличаются по факту от проверок, осуществлявшихся государственными органами до введения института саморегулирования.

Раньше государственные органы привлекали для проведения проверки деятельности оценщиков независимых экспертов, в настоящее время в качестве таких экспертов можно считать сотрудников СРО, проводящих проверку. Более того, отмечается, что, принимая во внимание риск утраты членов и, соответственно, снижения поступлений в виде членских взносов, саморегулируемые организации в среднем оказываются более лояльны по отношению к своим членам в сравнении с органами исполнительной власти,

осуществлявшими контроль за деятельностью оценщиков в рамках института лицензирования.

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 тоже время статьей 24.10 Закона об оценочной деятельности предусмотрено создание общероссийского третейского суда в области оценочной деятельности при национальном объединении саморегулируемых организаций оценщиков. На сегодняшний день такой суд не создан.

Издержки субъектов предпринимательской деятельности, связанные с вступлением и членством в саморегулируемых организациях оценщиков

Вступительный взнос

Согласно результатам проведенного анализа условий членства в саморегулируемых организациях оценщиков размеры вступительных взносов, установленных саморегулируемыми организациями оценщиков, варьируются в пределах от 3000 до 10000 рублей. Ряд саморегулируемых организаций вступительный взнос не устанавливают, отдельные саморегулируемые организации предоставляют скидку по оплате взноса.

Членский взнос

В ходе анализа было выявлено, что размеры членских взносов, установленные саморегулируемыми организациями, варьируются от 8000 до 12000 рублей в год. Отдельные СРО также устанавливают скидки по уплате членского взноса.

Компенсационный фонд

Как было отмечено выше, единовременный взнос в компенсационный фонд члена саморегулируемой организации оценщиков должен составлять не менее 30 тыс. рублей.

Договор страхования ответственности оценщика

Затраты профессиональных оценщиков на Мониторинг предложений страховых компаний в части страхования профессиональной ответственности оценщика показал, что

при установленной в договоре страхования размере страховой суммы в 300000 рублей размер страховой премии составляет примерно 1200 – 1500 рублей в год.

Издержки, связанные с выполнением оценщиками дополнительных требований к членству в саморегулируемых организациях оценочной деятельности.

Требования к членству в саморегулируемой организации оценщиков установлены статье 24 Закона об оценочной деятельности, для вступления в члены саморегулируемой организации оценщиков физическое лицо представляет:

документ об образовании, подтверждающий получение профессиональных знаний в области оценочной деятельности в соответствии с образовательными программами высшего профессионального образования, дополнительного профессионального образования или программами профессиональной переподготовки специалистов в области оценочной деятельности;

справку об отсутствии неснятой или непогашенной судимости за преступления в сфере экономики, а также за преступления средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие преступления.

Согласно этой же статьи саморегулируемая организация оценщиков при приеме физических лиц в члены саморегулируемой организации оценщиков вправе предъявлять иные связанные с осуществлением оценщиком оценочной деятельности и не противоречащие Федеральному закону «Об оценочной деятельности» и другим федеральным законам требования.

Также в соответствии со ст. 21.2 указанного закона наличие квалификационного аттестата может устанавливаться саморегулируемой организацией оценщиков в качестве дополнительного требования к вступлению в состав членов данной саморегулируемой организации или дополнительного требования к ее членам.

Анализ внутренних документов СРО показал, что саморегулируемые организации предъявляют к членству требования, соответствующие действующему законодательству, и в целом дополнительных требований при вступлении в СРО не устанавливают.

Имеются единичные случаи установления СРО дополнительных требований к кандидатам в члены СРО. К указанным случаям в том числе относятся предоставления письменных рекомендаций установленной формы от двух членов СРО, проведение собеседований с кандидатом с целью выявления его уровня профессиональных знаний и соответствия требованиям федерального законодательства Российской Федерации и иных

нормативных правовых актов. Отдельными СРО к потенциальным членам предъявляется требование о представлении документов, подтверждающих общий трудовой стаж и стаж в области оценочной деятельности.

Подавляющее большинство участников рынка оценочной деятельности отмечает, что саморегулируемые организации не предъявляют к ним дополнительных требований по сравнению с требованиями, предусмотренным законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Вместе с тем ряд дополнительных требований к субъектам оценочной деятельности и юридическим лицам, с которыми оценщики заключают трудовые договоры, может возникать в силу индивидуальных требований контрагентов. Более того, в целях достижения высокого качества осуществляемой оценщиками оценочной деятельности многими саморегулируемыми организациями также осуществляется добровольная сертификация оценщиков.

Кроме того, крупные заказчики (например, ОАО «РЖД») требуют, чтобы страховая сумма по договору страхования ответственности была не менее 100 млн. рублей, что может обойтись организации – работодателю оценщика в 50-100 тыс. рублей страховой премии в год.

Дополнительная финансовая нагрузка связана с аккредитацией оценщиков при саморегулируемых организациях арбитражных управляющих. Такая аккредитация дает право оказывать услуги по оценке арбитражным управляющим СРО, при которой аккредитован оценщик, в рамках процедуры банкротства и требует уплаты ряда взносов в СРО арбитражных управляющих: взноса на проведение аккредитации от 30 до 120 тыс. рублей, а также последующих отчислений с каждой оказанной оценщиком услуги в размере от 10% до 20% от стоимости услуги.

По результатам проведенного анализа затрат, связанных с вступлением и членством в СРО, необходимо отметить, что к основным затратам оценщиков относятся затраты на оплату членского и вступительного взносов, взноса в компенсационный фонд, затраты на оплату страховой премии по договору страхования профессиональной ответственности. Затраты на вступление в СРО составляют примерно 42 200 – 53 500 рублей. Дальнейшее членство в СРО требует уплаты ежегодного членского взноса и страховой премии по договору страхования ответственности, что в совокупности может составлять порядка 9 200 – 13 500 рублей.

До принятия Закона № 157-ФЗ лицензированию подлежали юридические лица и индивидуальные предприниматели, при этом в период лицензирования физическое лицо могло проводить оценку только в том случае, если оно состояло в штате юридического лица, имеющего соответствующую лицензию, или было зарегистрировано в качестве индивидуального предпринимателя и получило лицензию на осуществление оценочной деятельности. К основным затратам такого физического лица, в случае осуществления им деятельности в штате юридического лица, относились расходы, связанные с повышением не реже 1 раза в 3 года квалификации в области оценочной деятельности. Все расходы по выполнению такого лицензионного требования, как страхование гражданской ответственности, а также расходы, связанные с получением лицензии, выдаваемой на 5 лет (рассмотрение заявления о предоставлении лицензии составляло 300 рублей, предоставление лицензии - 1000 рублей, переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, - 100 рублей), несли юридические лица.

Таким образом, разница затрат, связанных с вступлением и членством оценщика как физического лица в СРО оценочной деятельности, и затрат, требовавшихся ранее для осуществления оценочной деятельности при государственном лицензировании представляется достаточно существенной, однако в абсолютном выражении совокупный объем затрат, которые необходимо понести оценщику для вступления в саморегулируемую организацию не может считаться запретительно высоким. Стоит также отметить, что сама процедура вступления в СРО не требует значительных временных затрат от оценщика по сравнению с временными затратами в рамках института лицензирования. При этом саморегулируемые организации оценщиков могут предоставить кандидату в члены срок от одного до трех месяцев с момента принятия решения о его соответствии требованиям СРО к членству для оплаты всех взносов и предоставления договора страхования.

Необходимо отметить, что вопросы совершенствования функционирования института саморегулирования в сфере оценочной деятельности являются предметом Плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование оценочной деятельности», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1744-р.

2.2. Институт саморегулирования в строительном комплексе

Институт саморегулирования с обязательным членством в строительном комплексе введен с принятием Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении

изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Введение механизмов саморегулирования преследовало цели дебюрократизации строительного сектора, в первую очередь, замены недостаточно эффективной системы лицензирования строительной деятельности, не обеспечивавшей необходимого отсева недобросовестных участников рынка, 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.

Для целей обеспечения поступательного перехода от прямого государственного регулирования отрасли к институту саморегулирования 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 января 2010 г. осуществление работ по инженерным изысканиями, проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, влияющих на безопасность объектов капитального строительства стало возможным только при наличии у исполнителя работ допуска, выданного саморегулируемой организацией.

Следует отметить, что рынок строительного комплекса, в рамках которого на момент принятия решения о переходе к модели саморегулирования функционировало согласно числу выданных лицензий порядка 250 тысяч организаций 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.

По состоянию на 10 октября 2014 г. общее число саморегулируемых организаций в строительном комплексе составляет 508 организаций, среди которых 275 образованы в сфере строительства, 193 – подготовки проектной документации, 40 – проведения инженерных изысканий. Оценочное совокупное число юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – членов саморегулируемых организаций строительного комплекса составляет более 100 тысяч лиц.

Таким образом, с введением института саморегулирования взамен государственного лицензирования численность хозяйствующих субъектов в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства существенно сократилась, в первую очередь за счет ухода с рынка лиц, в действительности не осуществлявших деятельности в сфере строительства, а также представителей малого и микро-бизнеса. Следует отметить, что процесс формирования системы саморегулирования в сфере строительства пришелся на период финансового кризиса и, тем самым, для многих предприятий проблема выживания на рынке была отягощена дополнительной, для многих неподъемной, финансовой и административной нагрузкой.

При проведении анализа результатов введения института саморегулирования с обязательным членством в строительном комплексе отдельное внимание представляется необходимым уделить анализу требований к членам саморегулируемых организаций, установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации, модель, выбранная для целей внедрения механизмов саморегулирования которого наиболее существенно отличается от логики «базовой» модели, заложенной законом о саморегулируемых организациях.

Градостроительный кодекс Российской Федерации допускает объединение участников рынка в рамках саморегулируемых организаций не в соответствии с отраслевой принадлежностью, видами деятельности или специализацией, а без учета каких-либо «профессиональных» признаков и разграничивает лишь сферы инженерных

изысканий, проектирования и, собственно, строительства. Фактически в рамках использованной модели обеспечена возможность вхождения в состав СРО организаций, несопоставимых как по содержанию и числу видов выполняемых работ, так и по уровню риска, сопутствующего их реализации, что нарушает основной принцип создания саморегулируемых организаций, заложенный в рамках базовой модели саморегулирования.

Обоснованием необходимости введения в 2008 году института саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства являлись потребность в обеспечении механизмов регулирования строительного рынка в условиях отмены лицензирования проектирования, строительства и инженерных изысканий для строительства зданий и сооружений, нарастание опасности техногенных катастроф, обусловленных ухудшающимся качеством строительства и эксплуатации зданий и сооружений, отсутствие действенных механизмов ответственности участников строительного рынка.

При этом реализованная в сфере строительства модель саморегулирования в части устанавливаемых к лицам, осуществляющим деятельность по строительству, проектированию и инженерным изысканиям, требований во многом воспроизводит существовавшую прежде систему лицензирования, не обеспечившую достижения по сути тех же целей, сохраняя ее ключевые недостатки – отсутствие увязки предъявляемых в целях допуска на рынок требований с непосредственным осуществлением деятельности, невозможность организации эффективно функционирующей системы надзора за соблюдением установленных требований и, как следствие, неоднозначное влияние института допуска на рынок на реальный уровень безопасности объектов капитального строительства.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности основным существенным требованием, предъявляемым для целей входа на рынок, являются требования по наличию определенного состава персонала. При этом сложившаяся «превентивная» система допуска накладывает на организацию или индивидуального предпринимателя обязанность иметь подтвержденную (и выраженную в определенном численном составе персонала) возможность выполнения не только тех видов работ, которые на текущий момент ведутся ими, но и тех, которые они только имеют намерение выполнять.

Указанное обстоятельство приводит к тому, что каждый из участников рынка стремится максимизировать число видов работ, включенных в выданное саморегулируемой организацией свидетельство о допуске. При этом в среднесрочном периоде оптимальной с точки зрения затрат для участников рынка стратегией является «формальный» подход к соблюдению установленных требований, заключающийся либо в представлении в саморегулируемую организацию документов, подтверждающих соответствие установленным требованиям к кадровому составу, в том числе на лиц, не являющихся сотрудниками организации или индивидуального предпринимателя, либо вступление в две и более саморегулируемые организации с представлением документов о квалификации одних и тех же сотрудников для целей получения допуска к различным видам работ, либо в сочетании описанных выше подходов.

С учетом отсутствия объективной возможности организации эффективной системы надзора за соблюдением участниками рынка установленных требований в части квалификации сотрудников (как силами самих саморегулируемых организаций, так и силами органов государственного надзора), в первую очередь отсутствия возможности реального сопоставления состава лиц, заявленных в качестве сотрудников юридического лица или индивидуального предпринимателя для целей получения свидетельства о допуске, с кадровым составом, непосредственно выполняющим работы по строительству, проектированию и инженерным изысканиям, стратегия «формального» соблюдения требований обеспечивает существенную экономию финансовых ресурсов для участников рынка за счет рационального управления кадровым составом и сокращения затрат на персонал в условиях отсутствия контрактов.

Указанное необязательно означает «недобросовестное поведение» в смысле реального выполнения работ по строительству, проектированию или инженерным изысканиям, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, недостаточно квалифицированными исполнителями, но при этом рассматривается в качестве «недобросовестного» с точки зрения соблюдения закона, не в полной мере отвечающего действительным потребностям отрасли и не учитывающего высокую динамику рынка труда в строительном комплексе.

При этом затраты, понесенные участниками рынка в целях «формального» соблюдения установленных требований, являются полностью непроизводственными и, как правило, распределяются за пределами сектора строительства, будучи направленными на

оплату услуг консалтинговых и посреднических организаций, специализирующихся на сборе и подготовке документов об образовании, о прохождении аттестации и т.п. для целей вступления в саморегулируемую организацию.

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.

Как правило, разрабатываемые саморегулируемыми организациями стандарты и правила носят типовой характер, невелики по объему (3 - 4 стр.), содержат достаточно расплывчатые требования, большинство из которых является прямым следствием законодательства, но никак не уточняют его, а зачастую и 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 работ, т.е. не достигается одна из первоочередных целей введения саморегулирования в интерпретации «базового» закона.

По мнению участников рынка, указанные тенденции имеют под собой вполне логичные 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 у большинства саморегулируемых организаций отсутствуют необходимые ресурсы.

Согласно данным, представленным Минстроем России, значительная работа по стандартизации осуществляется на уровне национальных объединений саморегулируемых организаций в сфере строительства. Так, по информации Национального объединения строителей и Национального объединения проектировщиков, на реализацию программы стандартизации национальными объединениями выделено финансирование в размере более 650 млн. рублей. В рамках указанной программы сформирована (актуализирована) доказательная база «Технического регламента о безопасности зданий и сооружений». Из 78-ми актуализированных Минстроем России сводов правил обязательного применения, Национальны объединением строителей была организована разработка и экспертиза 40 сводов правил, также организована разработка 15 сводов правил добровольного применения. Выполнена значительная работа по переводу, техническому редактированию, сопоставительному анализу по основным показателям и разработке национальных приложений к Еврокодам (55 документов).

В то же время необходимо отметить, что в отношении представленного Минстроем России по результатам указанной работы проекта распоряжения Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1047-р», подготовлено отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия, направленное в адрес Минстроя России письмом от 28 августа 2014 г. № 20751-ОФ/Д26и и отмечающее в целом крайне низкий уровень проработки нормативно-технических документов, предложенных к включению в перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе

обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Обеспечение имущественной ответственности

Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации формирование компенсационного фонда саморегулируемой организации также является необходимым условием приобретения организацией соответствующего статуса. Минимальный размер взноса 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 законом отнесено к компетенции (праву) саморегулируемой организации, при этом каких-либо требований по минимальному страховому покрытию для участников рынка строительства не установлено.

Согласно модели саморегулирования, реализованной в Градостроительном кодексе Российской Федерации деятельность по инженерным изысканиям, архитектурно-проектировочная и строительная деятельность подразделены на значительное число видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, перечень которых утверждается уполномоченным федеральным органом[2]. При этом количество и содержание видов работ, осуществляемых отдельным членом СРО, практически никак не влияет на размер его взноса в компенсационный фонд.

Исключение составляют нормы частей 6 - 7 статьи 55^{16} Градостроительного кодекса Российской Федерации, предусматривающие дифференциацию размеров взноса в

[2] 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»

компенсационный фонд для организаций, осуществляющих организацию работ по строительству и проектированию, в зависимости от планируемых объемов работ, допускающую изменение размера взноса одного члена СРО в компенсационный фонд саморегулируемой организаций от 150 000 до 4 500 000 рублей для организаций, осуществляющих работы по организации работ по подготовке проектной документации, и от 300 000 до 30 000 000 рублей для лиц, имеющих свидетельство о допуске к работам по организации строительства.

Указанный подход не может считаться оптимальным. Во-первых, сама по себе стоимость работ далеко не всегда является адекватным измерителем уровня потенциального риска.

Во-вторых, данный подход обладает очевидным дестимулирующим эффектом. Необходимость внесения взноса в компенсационный фонд, размер которого при определенных условиях может достигать 30 млн. рублей, в отсутствие гарантий последующего заключения договора приводит к неэффективному расходованию организациями строительного комплекса оборотных средств и искусственному ограничению конкуренции.

По оценкам представителей национальных объединений саморегулируемых организаций строительного комплекса, общий объем средств, аккумулированных на счетах, открытых для целей размещения средств компенсационных фондов, достигает 70 млрд. рублей. Информация о фактах осуществления выплат из средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций в целях возмещения вреда, причиненного вследствие недостатков выполненных членами работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, на настоящий момент практически отсутствует.

Отсутствие обращений к компенсационным фондам саморегулируемых организаций, помимо непосредственно неэффективного «замораживания» существенного объема финансовых средств, приводит также к тому, что «дисциплинирующий» эффект компенсационного фонда, заложенный в модели саморегулирования оказывается нулевым, и как саморегулируемые организации, так и их члены оценивают риск возникновения дополнительных затрат в связи с необходимостью пополнения компенсационного фонда до установленных законом размеров или утраты статуса саморегулируемой организации как незначительный.

Кроме того, накопление значительных финансовых ресурсов в компенсационных фондах саморегулируемых организациях в сфере строительства, остающихся невостребованными рынком, приводит к тому, что возникает все больше вопросов относительно порядка их размещения, направлений инвестирования и назначения в целом. Среди рассматривавшихся в течение 2014 г. предложений по указанному вопросу:

возможность направлять средства компенсационных фондов на приобретение облигаций Агентства по ипотечному жилищному кредитованию и облигаций с залоговым обеспечением, выпущенных в целях финансирования приобретения построенной в рамках программы «Жилье для российской семьи» инженерно-технической инфраструктуры;

обеспечение своевременного и качественного исполнения государственных и муниципальных контрактов на строительство жилья средствами компенсационных фондов;

создание механизма, позволяющего использовать накопленные средства компенсационных фондов саморегулируемых организаций в области строительства для погашения долговых обязательств недобросовестных застройщиков перед гражданами сфере долевого строительства.

Всеми саморегулируемыми организациями, образованными в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, установлено требование к страхованию ответственности своих членов, как правило, в форме индивидуального страхования, и в отдельных случаях – коллективного страхования ответственности. Законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности не установлены требования к размеру страховых сумм договоров страхования гражданской ответственности, потому каждой саморегулируемой организацией такие требования разрабатываются индивидуально. Средняя сумма страхового покрытия составляет 5 - 10 млн. рублей, соответственно затраты компаний составляют от 10 000 - 40 000 рублей и зависят также от выбираемых правил страхования и страховой компании.

Необходимо отметить, что страхование гражданской ответственности членов СРО, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в соответствии с установленным перечнем видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, без учета объемов работ, стоимости контракта и других показателей для оценки риска причинения ущерба, зачастую носит

формальный характер. Страховые суммы, как правило, не соотносятся с масштабами деятельности членов саморегулируемой организации, параметры договоров страхования существенным образом сужают определение страхового случая и т.д.

Контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов

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.

На практике контроль в саморегулируемых организациях осуществляется в виде документарных и выездных проверок. Проверяется в первую очередь соответствие формальным признакам, необходимым для членства в СРО и получения допуска к соответствующим видам работ, в связи с чем фактическая выездная проверка строительных компаний на этапе их принятия в состав саморегулируемых организаций, а также периодические проверки членов СРО «на местах» осуществляются редко.

Вместе с тем, согласно результатам опроса строительных организаций, проводившегося в интересах Минэкономразвития России в 2013 г., 72% респондентов указали, что в отношении членов СРО проводятся в том числе выездные проверки, 51%

респондентов указал, что контроль за деятельностью строительных организаций в рамках системы саморегулирования стал строже по сравнению с лицензионным контролем.

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 (порядка 30 третейских судов, менее половины из которых имеют опыт рассмотрения дел в данной сфере), разработаны необходимые для осуществления ими деятельности по урегулированию споров документы, подготовлены тексты третейских поправок, однако наработанная практика применения указанного механизма до настоящего момента отсутствует, и договоры строительного подряда, как правило, не включают третейской оговорки. При возникновении конфликтов и заказчики, и подрядчики по-прежнему предпочитают обращаются в арбитражные суды.

Издержки субъектов предпринимательской деятельности, связанные с вступлением и членством в саморегулируемых организациях строительного комплекса

Вступительный взнос

Размеры вступительных взносов в саморегулируемые организации варьируются от 10000 рублей до 300000 рублей в зависимости от территориального расположения саморегулируемой организации, а также «ведомственной» принадлежности такой СРО.

Отдельные саморегулируемые организации с целью привлечения новых членов устанавливают нулевой вступительный взнос для компаний, переходящих из других саморегулируемых организаций, или для аффилированных лиц уже действующих членов саморегулируемых организаций.

Членский взнос

Размеры регулярных членских взносов в среднем составляет 60000 - 100000 рублей. Также многими саморегулируемыми организациями устанавливается градация членских взносов в зависимости от:

объема выручки за предшествующий год;

количества и состава видов работ, к которым имеется допуск саморегулируемой организации;

в зависимости от курирующего регионального филиала, в межрегиональных саморегулируемых организаций;

численности работников предприятия, кадрового состава.

Таким образом, большая часть критериев исходит из оценки размеров компаний. Следует отметить, что установление дифференциации членских взносов представляется не вполне обоснованным, так как, в первую очередь, это взносы на целевую деятельность партнерства, операционную, методическую и прочую, а размеры компаний, являющихся членами саморегулируемых организаций, не оказывают существенного влияния на объем работ саморегулируемой организации.

Компенсационный фонд

Как было отмечено выше, в соответствии со статьей 55^{16} Градостроительного кодекса Российской Федерации минимальные суммы взноса члена саморегулируемой организации в компенсационный фонд саморегулируемой организации составляют 150 тысяч рублей для саморегулируемых организации, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих подготовку проектной документации, и 300 тысяч рублей – для саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство. При этом в случае намерения организации выполнять работы по организации строительства или организации подготовки проектной документации законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности устанавливается дифференцированный размер взноса компенсационный фонд саморегулируемой организации, зависящий от установленной предельной стоимости одного договора. В этом случае размер взноса члена саморегулируемой организации в компенсационный фонд может достигать 1,5 млн. рублей для саморегулируемых организаций изыскателей или проектировщиков, и 10 млн. рублей – для саморегулируемых организаций строителей при условии установления такими

саморегулируемыми организациями требования о страховании ответственности своих членов. В случае применения механизма компенсационного фонда в качестве единственного инструмента обеспечения имущественной ответственности членов СРО максимальный размер указанных вносов составит 4,5 млн. рублей и 30 млн. рублей соответственно.

Расходы, связанные с внесением целевого взноса в национальное объединение

Часть саморегулируемых организаций при установлении ежегодных членских вносов не учитывает взнос в национальное объединение, которые составляют 5000 рублей с каждого члена саморегулируемой организации для Национального объединения строителей, 3000 рублей – для Национального объединения проектировщиков, 7000 рублей – для Национального объединения изыскателей. Данные взносы указываются как целевые взносы и оплачиваются членами саморегулируемых организаций отдельно. Отдельные саморегулируемые организации таких взносов не устанавливают.

Расходы, связанные с оплатой страховой премии по договору страхования гражданской ответственности

Как было отмечено выше, механизм страхования ответственности используется всеми саморегулируемыми организациями в строительном комплексе, прежде всего по причине того, что его применение позволяет существенно сократить объем единовременных взносов потенциальных членов саморегулируемой организации в компенсационный фонд. Средняя сумма страхового покрытия составляет 5 – 10 млн. рублей, соответственно затраты компаний составляют от 10 000 – 40 000 рублей.

Расходы, связанные с выполнением требований к наличию необходимого количества специалистов для осуществления работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства

Необходимо отметить, что согласно статье 55^5 Градостроительного кодекса Российской Федерации к одному из минимально необходимых требований к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, относится наличие 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 случае выполнения работ по организации подготовки проектной документации юридическое лицо или индивидуальный предприниматель должны иметь работников (минимум три) исключительно с высшим образованием и стажем работы не менее чем 5 лет.

В случае выполнения работ по организации строительства - необходимы по месту основной работы работники индивидуального предпринимателя, работники юридического лица, имеющих высшее профессиональное образование соответствующего профиля для выполнения определенных видов работ по организации строительства. При этом индивидуальный предприниматель и руководитель юридического лица или его заместитель должны иметь высшее образование соответствующего профиля и стаж работы по специальности не менее чем семь лет, не менее чем пять работников должны иметь высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее чем пять лет.

Требования к количеству работников и их стажу окажутся намного выше в случае выполнения работ на особо опасных и технически сложных объектах капитального строительства, включая объекты использования атомной энергии. Минимальные требования к выдаче свидетельств о допуске к работам на указанных объектах регламентируются постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2011 г. № 207 «О минимально необходимых требованиях к выдаче саморегулируемыми организациями свидетельств о допуске к работам на особо опасных и технически сложных объектах капитального строительства, оказывающим влияние на безопасность указанных объектов» (далее – постановление № 207).

В среднем на рынке труда г. Москвы заработная плата инженера производственно-технического отдела составляет примерно 60 000 в месяц. В субъектах Российской Федерации указанная сумма окажется существенно ниже и может варьироваться от 15 000 до 40 000 рублей.

Расходы, связанные с обучением специалистов на курсах повышения квалификации

Стоимость стандартной 72-ух часовой программы курсов повышения квалификации варьируется в основном в зависимости от территориального расположения лицензированных центров повышения квалификации и составляет 7 000-15 000 рублей, таким образом, для приведения кадрового состава специалистов соответствие с минимальными требованиями, установленными законодательством, расходы компаний составят от 20 000 до 45 000 рублей

Расходы, связанные с аттестацией специалистов (если саморегулируемой организацией предусмотрено требование об аттестации специалистов в специализированных лицензированных центрах, в том числе в соответствии и Единой системой аттестацией НОСТРОЙ)

Введенное Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» требование об аттестации специалистов на уровне подзаконных актов не детализируется. Таким образом, решение о форме организации аттестации сотрудников членов саморегулируемых организаций принимается непосредственно саморегулируемой организации в требованиях к выдаче свидетельств либо непосредственно самими членами СРО, если такое установлено в ее внутренних документах.

Ряд саморегулируемых организаций в строительстве приняли на себя обязательства о прохождении работниками, входящих в ее состав участников, аттестации в соответствии с Единой системой аттестации Национального объединения строителей. Стоимость прохождения данной аттестации в аккредитованных учебных центрах составляет в среднем 2000 рублей за один тест (одна группа видов работ).

Расходы, связанные с аттестацией специалистов по правилам Ростехнадзора

Постановлением № 207 установлено обязательное требование об аттестации специалистов для получения допуска к работам на особо опасных и технически сложных объектах в соответствии с порядком подготовки и аттестации работников, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденных приказом Ростехнадзора от 29 января 2007 г. № 37. Стоимость такой подготовки и аттестации составляет от 10 000 рублей.

Таким образом, возложенная законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности на участников рынка обязанность по уплате

вступительных и членских взносов в саморегулируемые организации, взносов на содержание аппаратов национальных объединений, расходованию средств на подготовку и аттестацию сотрудников, заключению договоров страхования гражданской ответственности и исполнение ряда иных требований создает денежный поток, оцениваемый в 15 - 20 млрд. рублей ежегодно.

Уровень финансовой и административной нагрузки на бизнес в связи с введением института саморегулирования значительно возрос по сравнению с действовавшей ранее системой государственного лицензирования, участники которой выделяли средства на символические государственные пошлины за рассмотрение заявления и выдачу лицензий (300 и 1 000 рублей соответственно) и предусматривали дополнительные траты на «заключения экспертно-базовых центров», которые на ранних этапах существования системы лицензирования не превышали 25 000 рублей, а впоследствии в отдельных регионах страны могли достигать 150 000 – 200 000 рублей. Членство же только в одной СРО для компаний строительного комплекса подразумевают такие статьи расходов как вступительный взнос, ежегодный членский взнос, дифференцированные взносы в компенсационный фонд саморегулируемой организации, оплата страховых премий, в случае необходимости и/или по требованию саморегулируемой организации финансирование повышения квалификации работников и их аттестация и приобретение других дополнительных услуг. Объем средств, затрачиваемых только на обеспечение первого года членства в саморегулируемой организации, может превышать 500 тыс. рублей для СРО строителей, и 300 тыс. рублей – для СРО проектировщиков или изыскателей.

Как было отмечено выше, такое положение дел привело к развитию широкого рынка посреднических услуг в области саморегулирования в строительной отрасли - в открытой печати и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» публикуется огромное количество объявлений, которые предлагают получение допуска саморегулируемой организации в кратчайшие сроки, без необходимости соблюдения даже минимально установленных требований, в частности по квалификационному составу и внесению оплаты в компенсационный фонд.

По информации участников рынка, более чем к 30% саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, из числа зарегистрированных в г. Москва и г. Санкт-Петербург, имеют самое непосредственное

отношение так называемые «лицензионные посредники», которые ранее оказывали строителям услуги по получению лицензий. Рынок «консультационных услуг» по получению свидетельств о допуске от СРО изобилует предложениями о сотрудничестве в области привлечения новых потенциальных членов саморегулируемых организаций. Достаточно распространены случаи, когда саморегулируемые организации предлагает или навязывает услуги сторонних организаций в области повышения квалификации и аттестации работников хозяйствующих субъектов. Описанные тенденции, наряду с рядом иных недостатков системы саморегулирования в строительстве, в том числе высоким числом нарушений установленных законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности требований, отмечаются также Ростехнадзором, являющимся в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1202 органом государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства.

Таким образом, совокупный объем расходов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на соблюдение установленных требований по обязательному членству в саморегулируемых организациях в сфере строительства накопленным итогом с 2009 года может быть оценен, по меньшей мере, в 140 млрд. рублей и прирастает на величину в 15 - 20 млрд. рублей ежегодно. При этом степень воздействия сложившихся регулятивных механизмов на безопасность объектов капитального строительства представляется незначительной, а выстроенная система гарантирования возмещения вреда до настоящего момента не востребована рынком.

2.3. Институт саморегулирования в сфере несостоятельности (банкротства)

Институт саморегулирования в сфере несостоятельности (банкротства), предусматривающий обязательное членство арбитражных управляющих в саморегулируемых организациях, в России существует с декабря 2002 г., с момента вступления в силу Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о несостоятельности). Именно тогда впервые в современной России государственное лицензирование и государственный

контроль профессиональной деятельности были заменены механизмом саморегулирования.

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).

Характерными чертами современного института саморегулирования деятельности арбитражных управляющих является существование достаточно большого количества саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (всего 51 организация), с количеством арбитражных управляющих, как правило, незначительно превышающим 100 членов. При этом деятельность многих саморегулируемых организаций имеет межрегиональный характер, созданы соответствующие региональные отделения и представительства. Совокупная численность арбитражных управляющих – членов саморегулируемых организаций составляет порядка 7 000 человек.

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.

Анализ внутренних документов саморегулируемых организаций, утверждающих стандарты и правила профессиональной деятельности арбитражных управляющих, показал, что в основном саморегулируемые организации имеют единые подходы по видам стандартов и правил. Саморегулируемыми организациями разработаны правила деловой этики членов СРО, правила и стандарты, касающиеся вопросов членства СРО, прав и обязанностей членов СРО, конфиденциальности деятельности членов СРО, обязанностей арбитражного управляющего в сфере делового сотрудничества с СРО, в области взаимоотношений арбитражного управляющего и лиц, участвующих в деле о банкротстве, в сфере раскрытия информации о профессиональной деятельности арбитражного управляющего, порядка и периодичности представления арбитражным управляющим отчётности, в сфере ответственности членов СРО и т.д.

Указанными документами устанавливаются также способы недопущения и устранения конфликта интересов, недопущения совершения действий, причиняющих ущерб членам партнерства и иным субъектам предпринимательской или профессиональной деятельности.

При этом следует 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 ряде случаев подход к разработке саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих внутренних документов является формальным. Так в ходе анализа были выявлены саморегулируемые организация, стандарты и правила профессиональной деятельности которых идентичны.

Обеспечение имущественной ответственности

Закон о несостоятельности устанавливает следующие требования к членам СРО арбитражных управляющих: страхование ответственности на сумму не менее 3 млн. рублей в год независимо от исполнения обязанностей и дополнительная страховка в зависимости от размера активов должника, взнос в компенсационный фонд в размере 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 фонда 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.

Следует отметить, что члены саморегулируемых организаций арбитражных управляющих 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.

Согласно данным страховых компаний размер страховой премии по годовому договору страхования ответственности арбитражного управляющего может составлять от 3 900 до 13 200 рублей.

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 несостоятельности не предусмотрено требований к размеру компенсационного фонда саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Однако исходя из минимального взноса 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.

Для осуществления компенсационных выплат Законом о несостоятельности устанавливается ряд требований и условий. Кроме того, указанным федеральным законом предусмотрено, что по одному случаю причинения убытков не может быть осуществлена компенсационная выплата, размер которой превышает 25% размера компенсационного фонда.

Совокупный объем средств, аккумулированных в компенсационных фондах саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, превышает 500 млн. рублей.

Необходимо отметить, что согласно данным, представленным саморегулируемыми организациями механизмы имущественной ответственности саморегулируемых организаций и их членов в сфере несостоятельности (банкротства) имеют относительно более высокую степень востребованности в сравнении с иными отраслями, в которых федеральными законами установлено требование об обязательном членстве хозяйствующих субъектов в СРО. Так, за период 2010 - 2013 годов зафиксировано более 70 случаев страховых выплат по фактам наступления имущественной ответственности арбитражных управляющих на общую сумму порядка 100 млн. рублей. Кроме того, за указанный период осуществлены также 6 выплат из компенсационных фондов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих в совокупном размере около 7,5 млн. рублей.

Контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов

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.

Кроме того, проверку деятельности управляющего может осуществлять Росреестр в рамках полномочий, предоставленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее также – 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 соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. № 1544 «О лицензировании деятельности физических лиц в качестве арбитражных управляющих» надзор за соблюдением лицензиатом требований и условий лицензируемого вида деятельности осуществлялся лицензирующим органом.

В соответствии с Распоряжением Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству от 27 августа 1999 г. № 23-р «Об осуществлении сотрудниками Федеральной службы России по финансовому оздоровлению и банкротству надзора за деятельностью арбитражных управляющих» надзор за деятельностью арбитражных управляющих осуществлялся в формах текущего контроля и выборочных проверок. Текущий контроль предусматривал систематический анализ информации, содержащейся в формах текущей отчетности арбитражного управляющего, регулярно предоставляемой им в лицензирующий орган. Выборочные проверки проводились на основании поступивших жалоб и обращений, а также в результате выявления лицензирующим органом достаточных данных о допущенных арбитражным управляющим нарушениях.

На сегодняшний день саморегулируемые организации осуществляют как плановые, так и внеплановые проверки своих членов. Предметом проверки является соблюдение членами СРО требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности.

Как показывает практика деятельности СРО, плановые проверки деятельности арбитражных управляющих осуществляются не реже 1 раза в 3 года и не чаще 1 раза в год, продолжительность проверки составляет не более 1 месяца. При этом проведение проверки требует предоставления арбитражным управляющим по запросу СРО необходимой для проведения проверки информации (документы и материалы). Также СРО помимо плановых и внеплановых проверок осуществляют текущий контроль деятельности арбитражных управляющих по аналогии с текущим контролем, осуществлявшимся ранее при лицензировании. Такой контроль обязывает членов СРО при проведении процедуры банкротства предоставлять в СРО информацию такую, как, например, судебные акты арбитражного суда по делу о банкротстве; протоколы заседаний собрания кредиторов; отчеты (заключения) по формам, утвержденным приказом Минюста России от 14 августа 2003 г. № 195 «Об утверждении типовых форм отчетов (заключений) арбитражного управляющего» и т.д.

Проверки арбитражных управляющих со стороны саморегулируемых организаций осуществляются преимущественно в форме камеральных проверок.

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.

Издержки субъектов предпринимательской деятельности, связанные с вступлением и членством в саморегулируемых организациях арбитражных управляющих

Финансовая нагрузка, связанная с вступлением и членством в СРО арбитражных управляющих, включает в себя:

расходы, связанные с прохождением полного курса обучения по единой программе подготовки арбитражных управляющих;

расходы, связанные с оплатой государственной пошлины при получении документа, подтверждающего уровень квалификации арбитражного управляющего (свидетельство утвержденного Росреестром образца);

расходы, связанные с оплатой вступительного взноса;

расходы, связанные с оплатой взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации;

расходы, связанные с оплатой страховой премии по договору страхования гражданской ответственности арбитражного управляющего за причинение убытков лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на арбитражного управляющего обязанностей в деле о банкротстве (основной договор);

расходы по оплате членских взносов;

расходы по оплате страховой премии по дополнительному договору страхования ответственности арбитражного управляющего по возмещению убытков, причиненных лицам, участвующим в конкретном деле о банкротстве (дополнительный договор).

Расходы, связанные с прохождением полного курса обучения по единой программе подготовки арбитражных управляющих

Сдача теоретического экзамена по программе подготовки арбитражных управляющих является согласно статье 20 Закона о несостоятельности одним из обязательных условий членства в саморегулируемых организациях арбитражных управляющих. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 308 «Об утверждении Правил проведения и сдачи теоретического экзамена по единой программе подготовки арбитражных управляющих» к сдаче теоретического экзамена допускается лицо, изучившее единую программу подготовки арбитражных управляющих самостоятельно (экстерном) или прошедшее полный курс обучения по единой программе подготовки арбитражных управляющих. Перечень образовательных учреждений, осуществляющих обучение по единой программе подготовки арбитражных управляющих находится в открытом доступе на сайте Росреестра. На сегодняшний день стоимость такого обучения существенно разнится. Так, например, стоимость прохождения курса в г. Москве достигает 45 000 – 50 000 рублей.

Расходы, связанные с оплатой государственной пошлины

Лицо, успешно сдавшее теоретический экзамен по программе подготовки арбитражных управляющих, получает на руки свидетельство, образец которого утвержден Приказом Росреестра от 16 апреля 2009 г. № 6 «Об утверждении образца свидетельства о сдаче теоретического экзамена по единой программе подготовки арбитражных управляющих». На основании подпункта 72 пункта 1 статьи 333.33 главы 25.3 Налогового

кодекса Российской Федерации за выдачу указанного свидетельства, подтверждающего уровень квалификации, лицо, успешно сдавшее теоретический экзамен уплачивает государственную пошлину в размере 800 рублей.

Расходы, связанные с оплатой вступительного взноса

Анализ внутренних документов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (положений о членстве, положений о взносах, решений органов управления) показал, что размеры вступительных взносов в СРО варьируется от 15000 до 50000 рублей. Ряд саморегулируемых организаций вступительный взнос не устанавливают.

Расходы, связанные с оплатой взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации

Как было отмечено выше, в соответствии со статьей 25.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» компенсационный фонд формируется за счет членских взносов членов саморегулируемой организации, перечисляемых только в денежной форме в размере не менее чем пятьдесят тысяч рублей на каждого ее члена. Анализ показал, что саморегулируемые организации арбитражных управляющих взнос в компенсационный фонд относят к целевому взносу и устанавливают его для каждого члена в размере, не превышающем законодательно установленный минимум.

Расходы, связанные с оплатой страховой премии по договору страхования гражданской ответственности (основной договор)

Минимальный размер страховой суммы по договору страхования ответственности арбитражного управляющего за причинение убытков лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на арбитражного управляющего обязанностей в деле о банкротстве составляет три миллиона рублей в год. Анализ внутренних документов саморегулируемых организаций в области обеспечения имущественной ответственности арбитражных управляющих показал, что СРО устанавливают требование к страховой сумме по договору страхования в размере, не превышающем законодательно установленный минимум. Согласно данным страховых компаний размер страховой премии по годовому договору страхования ответственности арбитражного управляющего может составлять от 3 900 до 13 200 рублей.

Заключение основного договора страхования налагает на арбитражного управляющего обязанность по оплате страховой премии в течение всего срока его членства в саморегулируемой организации.

Расходы по оплате членских взносов

Анализ внутренних документов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (положений о членстве, положений о взносах, решений органов управления) показал, что размер ежегодного членского взноса, устанавливаемого СРО, варьируется от 12000 до 50000 рублей.

В ряде саморегулируемых организаций членский взнос установлен двух видов: фиксированный, размер которого из года в год не меняется, и периодический, размер которого зависит, например, от количества проводимых арбитражным управляющим процедур банкротства или от назначения арбитражного управляющего в качестве временного, внешнего или конкурсного управляющего. Следует отметить, что обязанность по уплате периодического членского взноса, как правило, накладывается на арбитражных управляющих независимо от того, участвовали ли они в течение года в процедурах банкротства.

Расходы по оплате страховой премии по дополнительному договору страхования ответственности арбитражного управляющего по возмещению убытков, причиненных лицам, участвующим в конкретном деле о банкротстве (дополнительный договор)

В соответствии со статьей 24.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в течение десяти дней с даты утверждения арбитражным судом в процедурах, применяемых в деле о банкротстве (за исключением дела о банкротстве отсутствующего должника, а также должника, балансовая стоимость активов которого не превышает сто миллионов рублей), внешнего управляющего и конкурсного управляющего они дополнительно должны заключить договор обязательного страхования своей ответственности по возмещению убытков, причиненных лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на арбитражного управляющего обязанностей в деле о банкротстве, со страховой организацией, аккредитованной саморегулируемой организацией арбитражных управляющих.

Размер страховой суммы по указанному договору определяется в зависимости от балансовой стоимости активов должника по состоянию на последнюю отчетную дату,

предшествующую дате введения соответствующей процедуры, применяемой в деле о банкротстве, и не может быть менее чем:

три процента размера суммы превышения балансовой стоимости активов должника над ста миллионами рублей при балансовой стоимости активов должника от ста миллионов рублей до трехсот миллионов рублей;

шесть миллионов рублей и два процента размера суммы превышения балансовой стоимости активов должника над тремястами миллионами рублей при балансовой стоимости активов должника от трехсот миллионов рублей до одного миллиарда рублей;

двадцать миллионов рублей и один процент размера суммы превышения балансовой стоимости активов должника над одним миллиардом рублей при балансовой стоимости активов должника свыше одного миллиарда рублей.

Таким образом, к основным затратам арбитражных управляющих, связанным с вступлением и членством в СРО, относятся затраты на оплату вступительного, членского взносов, взносов в компенсационный фонд СРО, расходы на оплату страховой премии по договорам страхования. Расходы на вступление в СРО арбитражных управляющих могут варьироваться от 67400 рублей до 163200 рублей. При учете расходов, связанных с прохождением полного курса обучения по единой программе подготовки арбитражных управляющих, что является необходимым для начала осуществления деятельности в качестве арбитражного управляющего, то такие расходы могут варьироваться от 92200 до 210920 рублей. При этом стоимость дальнейшего членства в СРО арбитражных управляющих может варьироваться от 15900 рублей до 53200 рублей в год.

В вышеуказанные суммы не включены расходы по оплате страховой премии по дополнительному договору страхования ответственности арбитражного управляющего, страховая сумма которого определяется в зависимости от балансовой стоимости активов должника по состоянию на последнюю отчетную дату, предшествующую дате введения соответствующей процедуры, применяемой в деле о банкротстве, а также размеры периодических членских взносов, которые определяются исходя из получаемых арбитражными управляющими вознаграждений из назначений арбитражного управляющего на процедуру.

Также необходимо отметить и временные затраты, связанные с законодательно установленной необходимостью прохождения арбитражным управляющим стажировки в качестве помощника арбитражного управляющего (продолжительность стажировки – не

менее 6 месяцев при наличии стажа работы на руководящих должностях или не менее чем 2 года – в случае отсутствия опыта работы на руководящих должностях).

В сравнении с ранее существовавшей системой лицензирования на сегодняшний день арбитражный управляющий, вступая в СРО, получает возможность проводить процедуры банкротства в отношении всех должников независимо от их принадлежности к категории малых или крупных предприятий.

Ранее для получения лицензии I категории для осуществления деятельности в качестве арбитражного управляющего при проведении процедур банкротства в отношении отсутствующих должников, граждан, индивидуальных предпринимателей, малых предприятий не требовало от соискателя лицензия какого-либо опыта в указанной сфере или стажировки. Получение лицензии II категории требовало опыта работы в качестве арбитражного управляющего не менее 6 месяцев. Получение лицензии III категории требовало помимо опыта (завершение не менее двух процедур внешнего управления и (или) конкурсного производства в период работы с лицензией II категории) сдачи экзамена по программе повышения квалификации, утвержденной лицензирующим органом.

Получение лицензии, срок действия которой составлял 3 года, включали в себя плату за рассмотрение заявления о выдаче лицензии в 3-кратном минимальном размере оплаты труда, а также лицензионный сбор в 10-кратном минимальном размере оплаты труда.

Таким образом, необходимо отметить существенное увеличение затрат, связанных с членством в СРО, по сравнению с затратами, требовавшимися для получения лицензии на право осуществления деятельности в качестве арбитражного управляющего.

2.4. Саморегулируемые организации в сфере сельскохозяйственной кооперации

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.

До вступления в силу положений указанного федерального закона сельскохозяйственные кооперативы были обязаны входить в состав аудиторских союзов, которые на основании полученной в установленном законом порядке лицензии осуществляли аудиторские проверки кооперативов и союзов кооперативов.

Федеральным законом был предусмотрен переходный период для введения саморегулирования - существовавшие аудиторские союзы для продолжения своей деятельности по осуществлению ревизий и аудиторских проверок в течение шести месяцев должны были привести свои учредительные документы в соответствие с требованиями, установленными для ревизионных союзов, и подать заявление о вступлении в саморегулируемую организацию.

В соответствии с Законом о сельскохозяйственной кооперации саморегулируемой организаций 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 предусмотренные законом функции.

В настоящее время созданы и действуют 2 СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, включающих в себя 103 ревизионных союзов, объединяющих от 25 до нескольких сотен сельскохозяйственных кооперативов.

Следует отметить, что закон о сельскохозяйственной кооперации устанавливает достаточно жесткие требования для получения организацией статуса саморегулируемой. Это касается как получения разрешения на использование в наименовании слова «российский», так и требований, предъявляемые законом к количеству членов в СРО кооперативов (не менее 40 ревизионных союзов) в условиях присутствия на рынке менее чем 120 ревизионных союзов.

Стандарты и правила

В соответствии с Законом о сельскохозяйственной кооперации одной из функций и обязанностей саморегулируемой организации является разработка и установление обязательных для членов саморегулируемой организации правил, включая правила осуществления ревизий и правила оказания сопутствующих ревизиям услуг, кодекса профессиональной этики ревизоров-консультантов, порядка ведения реестра членов кооператива и ассоциированных членов кооператива. В целях разработки правил саморегулируемой организации и кодекса профессиональной этики ревизоров-консультантов в саморегулируемой организации кроме исполнительного органа создается постоянно действующий коллегиальный орган управления. Указанные правила подлежат опубликованию на официальном сайте саморегулируемой организации в сети «Интернет».

В целом, СРО кооперативов приняты необходимые стандарты и правила. Анализ стандартов и правил двух существующих саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов показал, что в целом имеющиеся правила являются достаточно содержательными. В частности правила осуществления ревизионными союзами ревизий и оказания сопутствующих им услуг включают в себя такие положения как организация и подготовка ревизии, порядок проведения ревизии, оформление и реализация результатов ревизии, постановка, восстановление и ведение

бухгалтерского учёта кооператива, консультирование кооператива по управленческим, экономическим, налоговым, бухгалтерским и финансовым вопросам, анализ финансово-хозяйственной деятельности кооператива, оценка стоимости имущества и оценка предприятий как имущественных комплексов, оценка предпринимательских рисков, проведение маркетинговых исследований.

В то же время имеют место нарушения, связанные с отсутствием на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» СРО кооперативов доступа к отдельным правилам, предусмотренным Законом о сельскохозяйственной кооперации. Это касается таких сфер как контроль деятельности членов саморегулируемой организации, их должностных лиц и состоящих в их штате ревизоров-консультантов; ведение реестра ревизионных союзов и ревизоров-консультантов, порядка вступления в СРО, положения о компенсационном фонде; порядка ведения бухгалтерского учета и отчетности, порядок представления отчетности и др.

Проведенный анализ также позволяет судить о зачастую формальных подходах СРО к разработке и утверждению правил саморегулируемой организации – саморегулируемые организации не разработали четких положений, правил, устанавливающих требования к членству в саморегулируемой организации, в том числе требования к приему в члены саморегулируемой организации.

Обеспечение имущественной ответственности

Закон сельскохозяйственной кооперации» не предъявляет требований к минимальному размеру взносов каждого члена саморегулируемой организации ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, при этом устанавливая общее ограничение по минимальному совокупному размеру компенсационного фонда каждой такой саморегулируемой организации (не менее 1 млн. рублей).

Компенсационный фонд формируется за счет:

средств, направляемых в компенсационный фонд;

ежеквартальных взносов членов саморегулируемой организации;

доходов от размещения средств компенсационного фонда и иных не запрещенных законом источников в соответствии с решениями саморегулируемой организации.

Размер взносов на формирование компенсационного фонда, порядок их внесения устанавливаются высшим органом управления саморегулируемой организации. Соответствующие порядки установлены СРО кооперативов.

Общий размер компенсационных фондов двух саморегулируемых организаций, включенных в государственный реестр саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, составляет порядка 3 млн. рублей. Информация о выплатах из средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов отсутствует.

Законом о сельскохозяйственной кооперации установлены достаточно жесткие ограничения на использование средств компенсационных фондов. Так, 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. При этом размер компенсационного фонда не соотносится с возможным потенциальным ущербом от деятельности членов СРО третьим лицам.

Контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов

Саморегулируемая организация осуществляет контроль за деятельностью ревизионных союзов и ревизоров-консультантов за соблюдением ими правил деятельности саморегулируемой организации и иных документов, утвержденных саморегулируемой

организацией, а также федеральных законов и учредительных документов ревизионных союзов.

Контроль осуществляется специально созданным структурным подразделением, в функции которого входит контроль за качеством работы ревизионных союзов и ревизоров-консультантов, а также рассмотрение дел о применении к ревизионным союзам и ревизорам-консультантам мер ответственности.

Плановые проверки осуществляются саморегулируемыми организациями один раз в два года, внеплановые в случае поступления жалоб и заявлений.

Плановые проверки членов СРО осуществляются один раз в два года, внеплановые проверки осуществляются на основании поступивших жалоб и заявлений на нарушение членом СРО требований Закона о сельскохозяйственной кооперации, иных федеральных законов, правил деятельности СРО, кодекса профессиональной этики ревизоров-консультантов.

С момента образования СРО кооперативов проведено порядка 100 проверок членов. Причем в составе официальной информации, представленной на сайтах саморегулируемых организаций о результатах проведенных проверок деятельности, отсутствует информация о выявленных нарушениях и о применении мер дисциплинарной ответственности в отношении ревизионных союзов, их руководителей и ревизоров-консультантов. Фактов лишения членства в СРО кооперативов не отмечено.

С учетом анализа параметров деятельности ревизионных союзов, оцениваемых при проведении проверок СРО, и результатов данных проверок можно судить о достаточно формальном подходе саморегулируемых организаций к исполнению функций контроля деятельности членов – ревизионных союзов и ревизоров-консультантов.

Внесудебное урегулирование споров

К функциям СРО кооперативов Законом о сельскохозяйственной кооперации отнесена организация в соответствии с законодательством о третейских судах проведение третейского разбирательства споров, возникающих между членами саморегулируемой организации, а также споров, возникающих между ревизионными союзами и кооперативами.

В то же время информация о создание третейских судов при СРО отсутствует.

Издержки субъектов предпринимательской деятельности, связанные с вступлением и членством в саморегулируемых организациях

Затраты ревизионных союзов, связанные с вступлением и членством в саморегулируемых организациях ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, складываются из вступительных взносов, членских взносов, взносов в компенсационные фонды и расходов на прохождение специалистами курсов повышения квалификации.

Расходы, связанные с оплатой вступительного взноса.

Размер вступительных взносов составляет от 5000 до 8000 рублей.

Расходы по оплате членских взносов.

Размеры ежемесячных членских взносов в СРО кооперативов дифференцируются в зависимости от суммы ежегодных поступлений в ревизионные союзы и составляют от 2000 до 5000 рублей.

Расходы, связанные с оплатой взноса в компенсационный фонд саморегулируемой организации

Размер взносов на формирование компенсационного фонда, порядок их оплаты устанавливаются саморегулируемой организацией самостоятельно. В частности одним из СРО установлено, что размер первоначального взноса на формирование компенсационного фонда определяется путем деления общей суммы компенсационного фонда на количество сельскохозяйственных кооперативов и их союзов, являющихся членами ревизионных союзов саморегулируемой организации на 1 октября 2008 года. Сумма первоначальных взносов, подлежащая внесению ревизионным союзом, определяется путем умножения количества его членов на 1 октября 2008 года на размер первоначального взноса. Первоначальный взнос вносится равными долями в течение трех лет, начиная с 2008 года либо года вступления в саморегулируемую организацию, и уплачивается в течение каждого года двумя равными платежами - до 1 июля и до 31 декабря года.

Расходы, связанные с прохождением курсов повышения квалификации.

В состав деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов входит организация профессионального обучения лиц, желающих пройти аттестацию на право получения квалификационного аттестата ревизора-консультанта, и проведение их аттестации в форме квалификационного экзамена, организация ежегодного повышения квалификации ревизоров-консультантов.

При этом в соответствии с законом ревизорами-консультантами признаются аттестованные в соответствующем порядке аудиторы. Для остальных работников

ревизионных союзов требование о прохождении квалификационной аттестации является обязательным. В штате ревизионного союза по основному месту работы должно состоять не менее трех ревизоров-консультантов.

Процедура аттестации является платной (составляет порядка 10000 рублей), дополнительно саморегулируемыми организациями разработаны программы подготовки специалистов к аттестации, а также курсы повышения квалификации.

Необходимо отметить, что по оценкам представителей ревизионных союзов существующие членские взносы в саморегулируемые организации не являются существенной финансовой нагрузкой для них и не создают дополнительных барьеров.

Представители ревизионных союзов отмечают более упорядоченный и унифицированный подход в деятельности ревизионных союзов в рамках саморегулирования, однако не могут подтвердить влияния на уменьшение или увеличение количества недобросовестных участников. Саморегулируемые организации предоставляют своим членам единые формы внутренних документов, в том числе заключений ревизионных проверок сельскохозяйственных кооперативов.

2.5. Институт саморегулирования в аудиторской деятельности

Требование об обязательном членстве индивидуальных аудиторов и аудиторских организаций в саморегулируемых организациях введено Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Закон об аудиторской деятельности, Закон № 307-ФЗ). Одной из основных целей указанного федерального закона являлось сокращение государственного вмешательства в аудиторскую деятельность при усилении влияния саморегулирования в профессиональном аудиторском сообществе за счет значительного расширения полномочий СРО аудиторов.

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.

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:

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;

наличие утвержденных правил осуществления внешнего контроля качества работы членов СРО аудиторов, принятых правил независимости аудиторов и аудиторских организаций и принятого кодекса профессиональной этики аудиторов;

обеспечение СРО аудиторов дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами посредством формирования компенсационного фонда (компенсационных фондов) СРО аудиторов.

По состоянию на 1 октября 2014 г. в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов включены сведения о пяти саморегулируемых организациях аудиторов. Следует отметить, что одно некоммерческое партнерство в 2012 г. было в установленном порядке исключено из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, которые регулируют аудиторскую деятельность. Членами СРО аудиторов по состоянию на 1 августа 2014 г. являлись 4 589 аудиторских организаций и 22 193 аудиторов.

Стандарты и правила

В соответствии с пунктом 5 статьи 17 Закона об аудиторской деятельности основными функциями саморегулируемой организации аудиторов являются разработка и утверждение стандартов аудиторской деятельности саморегулируемой организации аудиторов, принятие правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов, разработка проектов федеральных стандартов аудиторской деятельности, участие в разработке проектов стандартов в области бухгалтерского учета и бухгалтерской (финансовой) отчетности, организация прохождения аудиторами обучения по программам повышения квалификации.

В своей деятельности СРО аудиторов, аудиторские организации, аудиторы обязаны руководствоваться федеральными стандартами аудиторской деятельности, утвержденными

Минфином России, федеральными правилами (стандартами) аудиторской деятельности, утвержденными Правительством Российской Федерации.

По результатам анализа внутренних документов СРО установлено, что в качестве стандартов саморегулируемыми организациями аудиторов используются федеральные стандарты аудиторской деятельности, наличие собственных внутренних утвержденных стандартов аудиторской деятельности саморегулируемых организаций аудиторов на официальных интернет-сайтах организаций не установлено.

Саморегулируемыми организациями аудиторов приняты кодексы профессиональной этики аудиторов и правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, соответствующие Кодексу профессиональной этики аудиторов и Правилам независимости аудиторов и аудиторских организаций, одобренным Советом по аудиторской деятельности.

Необходимо отметить, что саморегулируемые организации устанавливают требования к членству, которые должны быть едиными соответственно для всех аудиторских организаций - членов саморегулируемой организации аудиторов, и аудиторов - членов саморегулируемой организации аудиторов, и не должны противоречить требованиям, предусмотренным частями 2 и 3 статьи 18 Закона об аудиторской деятельности.

Анализ внутренних документов СРО показал, что саморегулируемые организации предъявляют к членству требования, соответствующие действующему законодательству. В единичном случае помимо предусмотренных ст. 18 Закона об аудиторской деятельности требований, к членству предъявляются дополнительные требования, в том числе:

наличие материально-технической и информационной базы, позволяющей проводить качественный аудит;

наличие собственного или арендованного офиса, телефонной, факсимильной и электронных средств связи.

Двумя саморегулируемыми организациями аудиторской деятельности внутренними документами (требования к страхованию профессиональной ответственности) предусмотрено страхование профессиональной ответственности. При этом в одном из случаев размер страховой суммы для юридических лиц устанавливается в зависимости от численности состоящих в штате таких юридических лиц аттестованных аудиторов, во

втором случае определяется исходя из совокупной годовой выручки по видам деятельности, в отношении которых осуществляется страхование.

Обеспечение имущественной ответственности

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.

Совокупный объем сформированных саморегулируемыми организациями аудиторов компенсационных фондов по состоянию на 31 декабря 2013 г. составляет 117,3 млн. рублей, выплат из компенсационных фондов саморегулируемых организаций зафиксировано не было.

Контроль саморегулируемой организации за деятельностьюаудиторов и аудиторских организаций

В соответствии с Законом об аудиторской деятельности внешний контроль качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов осуществляют саморегулируемые организации аудиторов в отношении своих членов. Предметом внешнего контроля качества работы является соблюдение аудиторской организацией, аудитором требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности», стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов. При этом СРО аудиторов устанавливает правила организации и осуществления внешнего контроля качества работы своих членов, определяющие, в частности, формы внешнего контроля, сроки и периодичность проверок, в том числе проверок, осуществляемых членами саморегулируемой организации аудиторов в отношении других членов этой организации.

Необходимо отметить, что у всех саморегулируемых организаций разработаны документы, регламентирующие вопросы осуществления внешнего контроля качества их членов. На сайтах организаций в сети «Интернет» размещены планы проверок, а также результаты проведенных проверок.

Необходимо отметить, что внешний контроль качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 3 статьи 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности», осуществляют саморегулируемые организации аудиторов, а также уполномоченный федеральный орган по контролю и надзору. Таким образом, имеет место дублирование контрольно-надзорных полномочий саморегулируемых организаций и уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

Несмотря на то, что большинство аудиторов считает, что контроль за деятельностью аудиторов и аудиторских организаций с введением института саморегулирования стал строже по сравнению с ранее существовавшим государственным контролем, следует отметить, что рядом участников рынка аудиторских услуг отмечается, что коммерческая зависимость СРО от своих членов представляет существенную проблему для сферы саморегулирования аудиторской деятельности. Саморегулируемая организация не заинтересована в жестком контроле выполнения своими членами требований СРО и закона, так как это приведет к неизбежному исключению такого члена из СРО и, соответственно, СРО потеряет часть своих доходов в виде обязательных платежей.

Согласно данным Минфина России саморегулируемые организации аудиторов провели в 2013 г. более 5 900 плановых и более 250 внеплановых проверок своих членов, по итогам которых в 214 случаях к членам саморегулируемых организаций применена мера по приостановлению членства в саморегулируемой организаций, в 359 случаях – в виде исключения из членов СРО, в 44 случаях – наложен штраф и в 132 случаях – вынесено предписание об устранении нарушений.

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 отдельных СРО аудиторов в настоящее время уже созданы третейские суды, информация о деятельности которых отсутствует.

Издержки субъектов предпринимательской деятельности, связанные с вступлением и членством в саморегулируемых организациях аудиторов

Расходы, связанные с оплатой вступительного взноса в саморегулируемую организацию аудиторской деятельности

Размеры установленных саморегулируемыми организациями вступительных взносов для аудиторов - физических лиц варьируется от 1 000 до 3 000 рублей, для аудиторов, являющихся индивидуальными предпринимателями, - от 5 000 до 20 000 рублей, для аудиторских организаций – от 10 000 до 40 000 рублей. При этом отдельными саморегулируемыми организациями аудиторов принято решение временно не взимать вступительных взносов.

Расходы, связанные с оплатой целевого взноса на проведение внешнего контроля качества

В силу статьи 10 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» внешний контроль качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов осуществляют саморегулируемые организации аудиторов в отношении своих членов. Предметом такого контроля является соблюдение аудиторской организацией, аудитором требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности», стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов. При этом в целях осуществления такого контроля саморегулируемые организации устанавливают соответствующий целевой взнос, размеры которого в отдельных случаях могут превышать 50 тыс. рублей.

Расходы, связанные с оплатой взноса в компенсационный фонд

Саморегулируемыми организациями аудиторской деятельности взнос в компенсационный фонд для аудиторов – физических лиц, включая индивидуальных предпринимателей, установлен в размере 3 000 рублей с каждого члена, для аудиторских организаций – в размере 5 000 рублей с каждого члена.

Расходы, связанные с оплатой членского взноса в саморегулируемую организацию аудиторской деятельности

Саморегулируемыми организациями годовой членский взнос для аудиторов - физических лиц, не обладающих статусом индивидуального предпринимателя, устанавливается в фиксированном размере и варьируется от 3 000 до 4 200 рублей. Членский взнос для аудиторских организаций и аудиторов, являющихся индивидуальными

предпринимателями, рассчитывается на основании выручки и в отдельных случаях может достигать 250 тыс. рублей.

Затраты, связанные со сдачей квалификационного экзамена на получение квалификационного аттестата аудитора

В силу требований законодательства Российской Федерации об аудиторской деятельности аудитор должен сдать квалификационный экзамен на получение квалификационного аттестата аудитора. Квалификационный экзамен проводится единой аттестационной комиссией, которая создается совместно всеми саморегулируемыми организациями аудиторов. В соответствии с приказом Минфина России от 17 ноября 2010 г. № 153н «Об утверждении положения о порядке проведения квалификационного экзамена на получение квалификационного аттестата аудитора» квалификационный экзамен состоит из компьютерного тестирования и выполнения письменной работы. При этом за прием квалификационного экзамена с претендента взимается плата, размер и порядок взимания которой устанавливается единой аттестационной комиссией.

По информации Единой квалификационной комиссии стоимость прохождения компьютерного тестирования составляет 10 000 рублей, стоимость прохождения квалификационного экзамена в части письменной работы составляет 20 000 рублей. В соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» саморегулируемая организация аудиторов вправе взимать плату за выдачу квалификационного аттестата аудитора.

Затраты, связанные с повышением квалификации

В соответствии со статьей 11 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» аудитор обязан в течение каждого календарного года начиная с года, следующего за годом получения квалификационного аттестата аудитора, проходить обучение по программам повышения квалификации, утверждаемым саморегулируемой организацией аудиторов, членом которой он является. Минимальная продолжительность такого обучения устанавливается саморегулируемой организацией аудиторов для своих членов и не может быть менее 120 часов за три последовательных календарных года, но не менее 20 часов в каждый год. Согласно информации, представленной субъектами профессиональной деятельности и организациями образования, стоимость повышения квалификации продолжительностью 40 часов составляет в среднем 10 000 – 11 000 рублей.

Затраты, связанные с содержанием в штате юридического лица не менее 3 аудиторов

Необходимо отметить, что статьей 18 Закона об аудиторской деятельности к одному из требований к членству аудиторской организации в СРО предусматривает наличие у такой организации не менее трех работников - аудиторов, работающих по трудовому договору. Требование к стажу такого аудитора законом не установлено. Затраты аудиторской организации на содержании в штате аудитора существенно разнятся и зависят, в частности, от региона, в котором свою деятельность осуществляет организация, а также от стажа аудитора. В целом по Москве заработная плата аудитора, состоящего в штате аудиторской организации, со стажем работы в 2 года может составлять 40 000 – 50 000 рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 80 «Об утверждении положения о лицензировании аудиторской деятельности» лицензия выдавалась на 5 лет. При этом за рассмотрение лицензирующим органом заявления о предоставлении лицензии, а также за ее предоставление или переоформление уплачивалась государственная пошлина в порядке и размерах, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Рассмотрение заявления о предоставлении лицензии составляло 300 рублей, предоставление лицензии - 1000 рублей, переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, - 100 рублей. К лицензионным требованиям, требующим затрат, в частности, относились требование к наличию квалификационных аттестатов, требование к аудиторским организациям о страховании риска ответственности за нарушение договора оказания аудиторских услуг при проведении обязательного аудита, требование к наличию у аудиторской организации в штате не менее 5 аудиторов.

Состав требований к членству в СРО аудиторов существенным образом отличается от состава требований, предъявлявшихся ранее к юридическим и физическим лицам в период лицензирования (лицензионными требованиями).

Так, в период лицензирования в штате аудиторской организации должно было состоять не менее пяти аудиторов. При этом не менее 50 процентов кадрового состава аудиторской организации должны были составлять граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории Российской Федерации, а в случае, если руководителем аудиторской организации является иностранный гражданин, - не менее 75

процентов. Численность аудиторов аудиторских организаций СРО должна быть не менее трех.

Также к лицензионным требованиям относилось страхование лицензиатом риска ответственности за нарушение договора оказания аудиторских услуг при проведении обязательного аудита. В соответствии с последней редакцией Федерального закона «Об аудиторской деятельности» требования к членству в СРО не предусматривают страхование ответственности, однако СРО в своих документах вправе установить такое требование.

Таким образом, необходимо констатировать, что вступление и членство в саморегулируемых организациях аудиторов требует от аудиторских организаций и аудиторов несопоставимо больших финансовых затрат по сравнению с затратами, которые требовались ранее для получения лицензии на право осуществления аудиторской деятельности, что создает дополнительную финансовую нагрузку на участников рынка аудиторских услуг.

Согласно оценкам Минфина России, основные результаты деятельности саморегулируемых организаций аудиторов свидетельствуют о том, что система саморегулирования в аудиторской деятельности создана и действует. Однако, оценивая указанные результаты, Минфин России отмечает в том числе:

проявляемый саморегулируемыми организациями аудиторов формализм при приеме в члены, в особенности при оценке деловой (профессиональной) репутации претендентов, что не позволяет в должной мере выявлять недобросовестных участников рынка и закрывать им доступ в профессию;

низкий уровень корпоративного управления в саморегулируемых организаций аудиторов, в том числе контроля финансовой деятельности (наличие бюджетных комитетов, наличие и эффективность системы внутреннего контроля, ротация руководящих кадров, включая исполнительные органы, отчетность перед членами, проведение общих собраний, др.). Это не способствует обеспечению эффективности и открытости саморегулируемых организаций аудиторов, не позволяет существенно уменьшить количество нарушений и недостатков при осуществлении возложенных на саморегулируемые организации аудиторов полномочий;

формальный подход при проведении саморегулируемыми организациями аудиторов внешних проверок качества работы членов, низкая ответственность контролеров качества, возможность избежать проверок путем перехода в другую саморегулируемую

организацию аудиторов, низкая эффективность контроля саморегулируемых организаций аудиторов, формальный подход при рассмотрении жалоб на действия членов, недостаточное применение мер воздействия к руководителям аудиторских организаций и аудиторам, допустившим нарушения установленных требований. Это не позволяет в должной мере повысить качество аудиторских услуг, очищать рынок от недобросовестных аудиторских организаций и аудиторов, не создает репутационных рисков для них;

проявляемый саморегулируемыми организациями аудиторов формализм при организации и контроле систематического повышения аудиторами квалификации. В ряде случает осуществление этих функций рассматривается саморегулируемыми организациями аудиторов, в первую очередь и главным образом, в качестве источника дохода. Такое положение не способствует поддержанию и повышению уровня квалификации аудиторов и соответственно качества их работы;

слабость и неэффективность системы дополнительной имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций аудиторов перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами. Использование в качестве основного способа обеспечения такой ответственности компенсационных фондов не отвечает международной практике, налагает на аудиторские организации и аудиторов неоправданное финансовое бремя, «омертвляет» существенные для саморегулируемых организаций аудиторов финансовые ресурсы. Саморегулируемые организации аудиторов ограничены в способах размещения компенсационных фондов, что не позволяет обеспечить сохранность и прирост средств. В результате не обеспечивается механизм ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями;

проявляемый саморегулируемыми организациями аудиторов излишний формализм во взаимоотношениях со своими членами (избыточная, часто неиспользуемая отчетность). Это создает неоправданные препятствия и возлагает дополнительные временные и финансовые затраты на аудиторские организации, аудиторов;

нацеленность саморегулируемых организаций аудиторов на решение, главным образом, вопросов и задач узкопрофессиональных, корпоративных, не имеющих общественного значения;

слабость, недостаточность финансовой базы саморегулируемых организаций аудиторов. Источником доходов этих организаций на 75 % являются вступительные и членские взносы. Более 70 % смет саморегулируемых организаций аудиторов составляют

расходы на содержание аппаратов управления. В результате саморегулируемые организации аудиторов не имеют достаточных ресурсов для осуществления просветительской, исследовательской, методической деятельности, оказания поддержки своим членам.

В качестве одной из серьезных причин описанных недостатков системы саморегулирования, внедренной в аудиторской деятельности, Минфин России, исходя из международного опыта является множественность саморегулируемых организаций аудиторов, которая порождает неоправданную конкуренцию между саморегулируемыми организациями аудиторов за членов, невозможность договариваться для решения вопросов развития аудиторской профессии, слабость финансовой базы этих организаций.

2.6. Саморегулируемые организации 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.

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 пяти кредитных кооперативов, совокупное число членов (пайщиков) которых превышает 100 тысяч, а также при условии соответствия некоммерческой организации иным требованиям, установленным нормативными актами Банка России и законодательством Российской Федерации о саморегулируемых организациях..

В связи с принятием Закона о кредитной кооперации все кредитные кооперативы в течение двух лет с даты вступления закона должны были вступить в одну из саморегулируемых организаций кредитных кооперативов. В настоящее время существует 10 СРО кредитных кооперативов, общее количество членов которых составляет более 1500 кредитных потребительских кооперативов.

Закон о кредитной кооперации установлено требование об обязательном членстве в саморегулируемых организациях кредитных кооперативов (за исключением кредитных кооперативов второго уровня).

Большая часть саморегулируемых организаций (6 из 10) включена в реестр в августе 2011 г., до вступления в силу требований об обязательном членстве кредитных потребительских кооперативов в саморегулируемых организациях, остальные зарегистрированы в октябре 2011 г.

Банком России осуществляется регулирование, контроль и надзор за деятельностью кредитных потребительских кооперативов.

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.

Анализ стандартов и правил СРО в области кредитной кооперации показал низкую заинтересованность кредитных кооперативов в развитии деятельности в области кредитной кооперации, подходы СРО к разработке стандартов и правил носят общий

характер, являются формальными, шаблонными, заключаются в дублировании норм действующего законодательства. Стандарты и правила, регулирующие профессиональную деятельность членов СРО кредитных кооперативов практически не представлены.

Стандарты и правила СРО кредитных кооперативов содержат положения устранения конфликта интересов, положения о недопущении недобросовестной конкуренции, положения по ограничению осуществления членами СРО деятельности в ущерб иным субъектам предпринимательской или профессиональной деятельности. В то же время данные положения не раскрывают механизмы достижения данных целей.

Обеспечение имущественной ответственности

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

В соответствии с Законом о кредитной кооперации имущественная ответственность членов саморегулируемых организаций кредитных потребительских кооперативов должна обеспечиваться посредством формирования компенсационного фонда, формируемого за счет платежей (взносов) членов СРО, части доходов от размещения средств компенсационного фонда и за счет иных не запрещенных законом источников. Размер и порядок внесения платежей (взносов) членов СРО в компенсационный фонд устанавливаются в уставе СРО. При этом размер ежегодных обязательных платежей (взносов) в компенсационный фонд для члена СРО должен составлять не менее 0,2 процента среднегодовой величины его активов, рассчитываемой по данным его финансовой (бухгалтерской) отчетности. Максимальная сумма всех обязательных платежей (взносов) члена СРО в компенсационный фонд, при выплате которой платежи (взносы) в компенсационный фонд членом СРО больше не производятся, не должна превышать 5 процентов величины активов члена СРО. СРО вправе самостоятельно размещать средства компенсационного фонда в размере не более 20 миллионов рублей при соблюдении условий диверсификации, возвратности, прибыльности, ликвидности. Условия и порядок размещения средств компенсационного фонда, а также требования к составу и структуре средств компенсационного фонда определяются инвестиционной декларацией, принятой СРО.

Размер отчислений в компенсационный фонд у всех саморегулируемых организаций, внесенных в государственный реестр кредитных потребительских кооперативов, установлен на уровне 0,2 процента среднегодовой величины активов каждого члена СРО. Совокупный размер компенсационных фондов 10 СРО составлял в 2013 году 120 млн. рублей.

Доход, полученный от размещения средств компенсационного фонда, направляется на пополнение этого фонда и покрытие расходов, связанных с обеспечением надлежащих условий размещения таких средств. Средства компенсационного фонда используются исключительно для финансового обеспечения имущественной ответственности членов СРО по их обязательствам перед членами (пайщиками) путем осуществления СРО компенсационных выплат. Компенсационные выплаты, осуществляемые СРО из компенсационного фонда, производятся при недостаточности собственного имущества члена СРО для выполнения его обязательств перед членами (пайщиками). Решение о компенсационных выплатах принимается СРО в соответствии с нормативными актами Банка России, правилами и стандартами СРО. Компенсационная выплата из компенсационного фонда в отношении одного члена СРО не может превышать 5 процентов средств компенсационного фонда на дату принятия решения об указанной выплате. Информация о выплатах из компенсационных фондов СРО отсутствует.

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.

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.

Контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов

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.

СРО кредитных кооперативов разработаны, утверждены и размещены на сайтах Правила контроля, Планы проведения проверок деятельности членов. При этом контроль со стороны саморегулируемых организаций носит формальный характер. Информация об исключении из членов СРО по результатам проведенных проверок отсутствует.

Внесудебное урегулирование споров

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

Издержки субъектов предпринимательской деятельности, связанные с вступлением и членством в саморегулируемых

Расходы, связанные с оплатой взносов в компенсационный фонд

Имущественная ответственность кредитных потребительских кооперативов обеспечивается путем формирования компенсационного фонда. Согласно данным реестра саморегулируемых организаций кредитных потребительских кооперативов всеми саморегулируемыми организациями приняты законодательно установленные минимальные размеры взносов в компенсационный фонд, которые составляют 0,2 процента среднегодовой величины их активов. Таким образом, в среднем размер взносов при величине активов от 5 до 200 млн. рублей составляет 10000-40000 рублей.

Стоит отметить, что данные взносы являются ежегодными. При ежегодном пополнении компенсационного фонда, в случае, когда его размер превышает 20 млн. рублей, саморегулируемой организацией должна быть осуществлена передача средств компенсационного фонда в доверительное управление управляющей компании.

Саморегулируемая организация также вправе предъявлять к кредитным кооперативам, привлекающим денежные средства своих членов - физических лиц, требования о страховании риска ответственности кредитных кооперативов за нарушение договоров передачи личных сбережений. Однако существующими саморегулируемыми организациями кредитных потребительских кооперативов такие требования не установлены.

Таким образом, можно судить о формальном подходе саморегулируемых организаций к обеспечению имущественной ответственности кредитных кооперативов,

являющихся ее членами, по обязательствам перед членами кредитных кооперативов (пайщиками).

Расходы, связанные с оплатой вступительного взноса

Размеры вступительных взносов в саморегулируемые организации кредитных потребительских кооперативов составляют от 2000 от 35000 руб. В половине саморегулируемых организаций утверждено положение о градации размеров вступительных взносов в зависимости от срока работы кредитных потребительских кооперативов (в основном менее и более двух лет).

Расходы, связанные с оплатой членского взноса

Саморегулируемыми организациями кредитных потребительских кооперативов установлена дифференциация ежемесячных членских взносов в зависимости от стоимости активов кредитных кооперативов. Размер ежемесячного взноса в среднем составляет 1000 рублей для кредитных кооперативов, сумма активов которых не превышает 5 млн. рублей и 20000 рублей для кооперативов, сумма активов которых более 200 млн. рублей.

По оценкам количество участников на рынке с введением саморегулирования сократилось в два раза: с 3000 до 1500 кредитных кооперативов.

Как отмечают профессиональные участники рынка кредитной кооперации, формирование института саморегулирования в отрасли совместно с введением иных требований, предусмотренных Законом о кредитной кооперации позволили систематизировать и регулировать работу кредитных кооператив, обеспечили прозрачность их функционирования. Профессиональное сообщество считает, что влияние саморегулирования в отрасли выразилось в снижении доли мошеннических схем и финансовых пирамид среди кредитных кооперативов, выстраивании механизмов защиты интересов пайщиков. Таким образом, выросло доверие потребителей к кредитным кооперативам.

Вместе с тем, стоит отметить, что подход саморегулируемых организаций кредитных кооперативов к вопросу обеспечения имущественной ответственности своих членов формален. При этом при системном кризисе в отрасли средств компенсационного фонда СРО может быть недостаточно для возмещения причиненного ущерба. Механизмы страхования ответственности кредитных кооперативов в рамках саморегулирования не развиты.

2.7. Институт саморегулирования области энергетического обследования

Требования об обязательном 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» (далее – Закон об энергосбережении).

Некоммерческая организация вправе приобрести статус саморегулируемой организации в области энергетического обследования при условии объединения в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем двадцати пятя субъектов предпринимательской деятельности (индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц) или не менее чем сорока 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 объединения в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее чем пятнадцать субъектов предпринимательской деятельности и не менее чем десять субъектов профессиональной деятельности.

До введения требования об обязательном членстве организаций, осуществляющих деятельность по энергетическому обследованию, в саморегулируемых организациях данный вид деятельности подлежал лицензированию и нормировался требованиями Федерального закона от 3 апреля 1996 г. № 28-ФЗ «Об энергосбережении». Обязательным требованием к энергоаудиторам было требование об аккредитации в региональном (территориальном) органе Главгосэнергонадзора России. В связи с упразднением Главгосэнергонадзора и Минтопэнерго осуществление компаниями деятельности по проведению энергетических обследований подтверждалась включением в Реестр организаций, допущенных к выполнению работ по энергетическим обследованиям. По состоянию на 14 февраля 2008 г. в Реестр были внесены сведения о 232 организациях, выполняющих работы в области энергетических обследований.

По состоянию на 1 октября 2014 г. зарегистрировано 149 саморегулируемых организации в области энергетического обследования. Согласно данным Минэнерго России по состоянию на 1 сентября 2014 г. указанные СРО насчитывали 7841 члена, из

которых: 6951 являлись юридическими лицами, 511 – физическими лицами, 379 были зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей.

Следует отметить, что в отличие от наблюдавшихся в подавляющем большинстве иных отраслей тенденций к сокращению числа хозяйствующих субъектов после законодательного закрепления требований об обязательном членстве в СРО, в период с введения саморегулирования существенно выросло количество организаций, выполняющих энергетические обследования, что объясняется расширением перечня объектов, подлежащих обязательному аудиту. Возросшие затраты организаций, проводящих энергетические обследования, с введением саморегулирования компенсируется увеличением объемов работ в связи с реализацией требований Закона об энергосбережении в части проведения обязательного энергоаудита.

Основной деятельностью СРО является объединение лиц, осуществляющих энергетическое обследование. Однако по результатам проведенного анализа деятельности СРО Минэнерго России пришло к выводу о том, что одиннадцать СРО за время своего существования не направили ни одной копии энергетического паспорта, составленного по результатам обязательного энергетического обследования, в адрес Минэнерго России, из чего следует, что данные СРО не выполняют своих прямых функций. На постоянной основе оказанием услуг по проведению энергетических обследований как одним из основных видов своей деятельности занимаются 3 454 лица (включая юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц), или 12,5 % от общего количества энергоаудиторов на 1 июля 2013 г. (54 % - на 5 августа 2014 г.). Еще 897 лиц провели 1 обязательное энергетическое обследование. Такие обследования, как правило, проводятся в отношении собственной организации с целью минимизации расходов, связанных с проведением обязательного энергетического обследования.

Качество направляемых СРО в Минэнерго России копий паспортов, подготовленных в соответствии со стандартами и правилами СРО, по мнению Минэнерго России, очень низкое.

В целях улучшения качества подготовки паспортов Минэнерго России реализованы следующие меры:

подготовлена и направлена в СРО методика заполнения энергетических паспортов;

подготовлены изменения в Федеральный закон № 261-ФЗ об обязательности предоставления вместе с копиями энергетических паспортов отчетов, составленных по

результатам проведения энергетических обследований;

запущен личный кабинет СРО в государственной информационной системе в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (далее - ГИС «Энергоэффективность») Минэнерго России.

Стандарты и правила

Пункт 4 статьи 18 Закона об энергосбережении и обязывает саморегулируемую организацию разработать и утвердить 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.

Саморегулируемая организация в области энергетического обследования также вправе утверждать иные стандарты и правила по вопросам, относящимся к деятельности ее членов по проведению энергетического обследования.

Анализ внутренних документов СРО, утверждающих стандарты и правила в области энергетического обследования, показал, что стандарты и правила являются техническими. Разработаны стандарты и правила проведения энергетических обследований, стандарты и правила оформления энергетического паспорта, правила определения перечня мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, методика проведения энергетических обследований предприятий и организаций, правила оценки и расчета потенциала энергосбережения, правила оснащения приборного парка.

Как правило, все такие стандарты и правила СРО воспроизводят положения действующего законодательства в области энергетического обследования и не детализируют его. Указанное положение вещей подтверждается в том числе позицией Минэнерго России по данному вопросу, которым по результатам проверок СРО отмечено, что большинство стандартов и правил, подготовленных некоммерческими партнерствами для получения статуса СРО, не пересматривалось с момента образования СРО.

Обеспечение имущественной ответственности

Компенсационный фонд формируется в размере не менее чем два миллиона рублей 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.

Размер и порядок внесения платежей (взносов) членов саморегулируемой организации в компенсационный фонд устанавливаются в уставе саморегулируемой организации.

По данным Минэнерго в реестре саморегулируемых организаций размеры взносов в компенсационный фонд варьируются от минимальных 3 000 до 50 000 рублей, средний размер взноса составляет 10 000-15 000 рублей.

Контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов

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.

Следует отметить, что в соответствии с законом об энергосбережении 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.

По результатам проведенного Минэнерго России мониторинга выявлено, что большинство СРО проводят только документарные плановые проверки своих членов без выезда. Сведения о результатах таких проверок отсутствуют.

В 2013 г. Минэнерго России было проведено 5 плановых проверок и 1 внеплановая проверка по запросу Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в ходе которых

было установлено значительное число нарушений требований законодательства Российской Федерации, среди которых наиболее распространенными являются несоответствие требований стандартов и правил положениям Устава и нарушение положений Устава СРО, невыполнение СРО требований норм положений федеральных законов, утвержденных стандартов и правил СРО.

В настоящее время роль СРО свелась к регистрации энергетических паспортов, составленных по результатам проведенных энергетических обследований, при этом функции контроля качества подготовленных членами СРО паспортов в большинстве СРО выведены на аутсорсинг и, как правило, не реализуются на практике.

Механизмы внесудебного урегулирования споров

Законом об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности не предусмотрено специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций.

Издержки субъектов предпринимательской деятельности, связанные с вступлением и членством в саморегулируемых организациях в области энергетического обследования

Затраты энергоаудиторов, связанные с вступлением в саморегулируемые организации и членство в них включают в себя:

оплату вступительного взноса;

оплату членского взноса;

оплату взноса в компенсационный фонд;

затраты, связанные с исполнением квалификационных требований для приема в члены саморегулируемой организации в области энергетического обследования;

издержки, возникающие в результате реализации дополнительных требований саморегулируемых организаций: страховая премия, если требованиями саморегулируемой организации предусмотрено страхование гражданской ответственности; затраты на сертификацию специалистов и внутренней руководящей документации; затраты на закупку технологического оборудования.

Вступительный взнос

По результатам исследования выявлено, что средний размер вступительных взносов составляет от 10000 до 20000 рублей, максимальный размер составляет 200000.

Членский взнос

Размеры ежегодных членских взносов варьируются от 36000 до 120000 рублей в зависимости от территориальной и отраслевой принадлежностей саморегулируемых организаций.

При этом следует отметить, что размер взносов в большинстве саморегулируемых организаций различается для физических и юридических лиц от 1,5 до 2 раз.

Вместе с тем в отдельных саморегулируемых организациях членский взнос составляет до 240 000 рублей в год, более 50 000 рублей приходится на расходы на страхование гражданской ответственности, более 30 000 рублей составляют расходы на оформление документов.

Компенсационный фонд

Как было отмечено выше, законом об энергосбережении не предусмотрено особых условий формирования компенсационного фонда, то есть исходя из требований Федерального закона № 315-ФЗ компенсационный фонд саморегулируемых организаций в области энергетического обследования первоначально формируется в размере не менее чем три тысячи рублей в отношении каждого члена. По данным соответствующего государственного реестра саморегулируемых организаций размеры взносов в компенсационный фонд варьируются от минимальных 3 000 до 50 000 рублей, средний размер взноса составляет 10 000-15 000 рублей.

Опрос мнения профессионального сообщества об эффективности компенсационного фонда как формы обеспечения имущественной ответственности членов СРО, проводившийся в интересах Минэкономразвития России в 2013 г. показал невысокие оценки действенности механизма компенсационного фонда имущественной ответственности участниками рынка.

Порядка 43%респондентов указали на то, что внесенные в компенсационный фонд средства когда-либо будут возвращены или направлены на возмещение ущерба, еще 23% выразили уверенность в его недостаточности при нанесении ущерба.

Издержки, связанные с исполнением квалификационных требований для приема в члены саморегулируемой организации в области энергетического обследования

Квалификационным требованием, предусмотренным законом об энергосбережении, является требование о наличии знаний в области деятельности по проведению энергетических обследований в соответствии с образовательными программами высшего профессионального образования, дополнительного профессионального образования или

программами профессиональной переподготовки специалистов в области деятельности по проведению энергетических обследований. Таким образом, для исполнения требований Федерального закона энергоаудиторы должны проходить курсы повышения квалификации длительностью 72 часа, стоимость обучения по программам «Проведение энергетических обследований с целью повышения энергоэффективности и энергосбережения» в зависимости от региональной принадлежности учебных центров составляет от 9 000 до 20 000 рублей. Для юридических лиц реализация требований Федерального закона о наличии четырех работников, получивших знания в области деятельности по проведению энергетических обследований влечет расходы в размере 36 000-80 000 рублей.

Требование к страхованию гражданской ответственности.

Необходимо подчеркнуть, что законом об энергосбережении не установлено обязательное требование о страховании гражданской ответственности членов саморегулируемых организаций в области энергетических обследований за причинение вреда третьим лицам при проведении энергетического обследования (энергоаудита). Рядом саморегулируемых организаций предусмотрено внутренними положениями соответствующее требование о страховании ответственности членов с размером страховой суммы до 300 000 рублей, затраты членов на страховую премию в этом случае составляют 1 000-2 000 рублей.

Технологическое оборудование

Как показывает анализ внутренних документов саморегулируемых организаций случаи установления саморегулируемыми организациями требований о наличии у организаций, проводящих энергетические обследования, специализированного оборудования являются единичными. Вместе с тем, значительное количество респондентов в ходе проведенного опроса отмечали рост количества дистанционно проводимых энергоаудитов, что сводится к формальному заполнению энергетических паспортов. Представителями отрасли энергоаудита в ходе опроса также отмечалась невысокая эффективность влияния саморегулирования на очистку отрасли от недобросовестных участников.

Указанное, в частности, подтверждается позицией Минэнерго России, характеризующего качество представляемых саморегулируемыми организациями в Министерство копий энергетических паспортов, подготовленных в соответствии со стандартами и правилами СРО, как «очень низкое». Так, в период 2011 – 2013 гг.

Минэнерго России отказало в регистрации более половины направленных в адрес Министерства копий энергетических паспортов.

3. Основные результаты оценки результативности системы саморегулирования, внедренной в отраслях и видах экономической деятельности

Для целей проведения оценки результативности системы саморегулирования, внедренной в отдельных отраслях экономической деятельности, был определен ряд ключевых атрибутивных признаков саморегулируемых организаций, имеющих принципиальное значение с точки зрения достижения основных целей института саморегулирования, которые в том числе были поставлены в рамках перехода отдельных видов экономической деятельности от государственного лицензирования к механизмам саморегулирования.

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 и развитие и применение механизмов работы с жалобами и внесудебного урегулирования споров.

Проведение анализа деятельности саморегулируемых организаций различных сфер экономической деятельности на предмет их соответствия представленному ряду характеристик обеспечило возможность «сквозного» рассмотрения результатов деятельности саморегулируемых организаций, функционирующих на сегодняшний день во многих отраслях экономической деятельности. В целях обеспечения возможности сопоставления отдельных институциональных альтернатив, применявшихся на разных этапах существования отраслевых рынков, проведено сравнение затрат субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, связанных с доступом на рынок.

Так, 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.

В ряде отраслей сравнительно большую активность в разработке стандартов профессиональной и предпринимательской деятельности демонстрируют разного рода объединения саморегулируемых организаций, однако зачастую результаты этой работы оказываются неоднозначными.

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. Так, 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. Вместе с тем практически полное отсутствие фактов выплат из компенсационных фондов 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 данный механизм не демонстрирует повсеместной востребованности.

Средства, аккумулированные в компенсационных фондах СРО, фактически оказываются изъятыми из оборота, доходность их размещения зачастую не превышает уровня инфляции, а случаи выплат из указанных фондов в целях возмещения ущерба третьи лицам единичны. При этом совокупный объем средств, внесенных членами саморегулируемых организаций в компенсационные фонды составляет в сфере строительства порядка 70 млрд. рублей, в сфере оценочной деятельности – 800 млн. рублей, в сфере несостоятельности (банкротства) превышает 500 млн. рублей.

Переход на принципы саморегулирования предполагает передачу функций по осуществлению контроля за деятельностью участников рынка специально создаваемым контрольным органам 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, незначительные риски в части имущественной ответственности СРО или утраты статуса саморегулируемой организации вследствие нарушений требований законодательства (менее 10 случаев исключения СРО из государственных реестров), а также финансовая заинтересованность СРО в сохранении максимально возможного числа членов приводят к тому, что серьезные санкции в виде исключения недобросовестных хозяйствующих субъектов из членов СРО или приостановления их членства происходят относительно редко. Наиболее распространенным основанием для применения данного вида санкций является неуплата членских взносов в СРО.

Контрольные мероприятия, проводимые саморегулируемыми организациями в отношении своих членов, зачастую сводятся лишь к проверке исполнения ряда

формальных требований законодательства или проверке наличия определенного набора документов.

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, практика внесудебного урегулирования споров не получила должного распространения в рамках института саморегулирования. Созданные или аккредитованные при саморегулируемых организациях третейские суды рассматривают минимальное число дел.

В целом сформированная нормативно-правовая база института саморегулирования с обязательным членством характеризуется значительной разрозненностью. К настоящему моменту принято 9 федеральных законов, устанавливающих требования об обязательном членстве хозяйствующих субъектов в СРО, каждый из которых предусматривает целый ряд особенностей института саморегулирования в соответствующей сфере.

В свою очередь, создание СРО на принципах добровольного членства в настоящее время не представляет существенного интереса для субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, основным стимулом к созданию таких организаций являются ожидания участников рынка относительно законодательного закрепления требований об обязательном членстве в СРО. В то же время именно развитие «добровольного» сектора саморегулирования должно способствовать повышению добросовестности хозяйствующих субъектов, конкурентоспособности их товаров, работ и услуг, формированию благоприятного имиджа института саморегулирования.

Таким образом, анализ результатов деятельности саморегулируемых организаций как в «добровольной», так и в «обязательной» сферах указывает на недостаточную эффективность данного института, отсутствие общественно-значимых результатов деятельности СРО и низкую востребованность регулятивных механизмов, сформированных в рамках данного института, потребителями товаров, работ и услуг, предоставляемых членами СРО. Более того, анализ складывающихся в отдельных отраслях и сферах экономической деятельности после введения требований об обязательном

членстве участников соответствующих рынков в СРО тенденций указывает на то, что не достигаются заявленные цели института саморегулирования в части сокращения избыточных административных барьеров и повышения эффективности государственного регулирования экономической деятельности.

Во многих сферах экономической деятельности с введением требований об обязательном членстве в СРО многократно возросла финансовая нагрузка, связанная с доступом хозяйствующих субъектов на рынок. В частности, в сфере строительства, затраты на вступление в СРО составляют порядка 500 тыс. рублей, при этом в отдельных случаях эти затраты могут превышать 10 млн. рублей. Реакцией на указанную проблему стали «коммерциализация» СРО и широкое развитие рынка посреднических услуг, обеспечивающего возможность вступления в СРО без необходимости соблюдения установленных требований.

Учитывая изложенное и принимая во внимание наличие широкого круга диспропорций и отраслевых отличий систем саморегулирования, внедренных в отдельных сферах экономической деятельности, представляется необходимым разработать концепцию совершенствования института саморегулирования, направленную на решение следующих задач:

формирование стимулов у участников предпринимательской и профессиональной деятельности для создания добровольных саморегулируемых организаций и использования регулятивных механизмов, предлагаемых институтом саморегулирования;

выработка базовых принципов принятия решений о целесообразности введения саморегулирования с обязательным членством;

рассмотрение вопроса об исключении предусмотренных законодательством Российской Федерации требований об обязательном членстве в саморегулируемых организациях в тех сферах (отраслях), где отмечена низкая результативность и не достигнуты заявленные цели института саморегулирования, в том числе с учетом рассмотрения обязательного членства в СРО не в качестве инструмента «допуска» на отдельные ранки, а механизма обеспечивающего выполнение работ (оказание услуг), соответствующих заявленным требованиям, в интересах «неквалифицированных заказчиков (граждане, государство);

совершенствование механизмов ответственности субъектов саморегулирования, а также правил и процедур, обеспечивающих их реализацию.