

УДК 338.23

*А. Н. Ряховская,  
д. э. н., профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, заведующая кафедрой Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва),  
ректор Института экономики и антикризисного управления (г. Москва)*

## РАЗВИТИЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

*Исследуется российская законодательная база и опыт развития института саморегулирования.*

*Russian legal basis and experience of self-regulation development are under study.*

*Ключевые слова: саморегулируемые организации, стандарты и правила, функции, национальные объединения СРО.*

*Key words: self-regulated organizations, standards and rules, functions, national unions of self-regulated organizations.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Эффективность делегирования функций государства профессиональным сообществам.

### ЦЕЛЬ СТАТЬИ

Исследование нормативно-законодательной базы функционирования СРО.

### ВЫВОДЫ

Обоснована необходимость совершенствования механизма функционирования саморегулируемых организаций, объединяющих различные профессиональные сообщества.

Глобализация мировой экономики и соответствующие преобразования экономических систем различных государств способствовали возникновению новых субъектов рыночных взаимоотношений, в т.ч. института саморегулирования.

В Российской Федерации одной из главных задач создания указанных организаций является делегирование части государственных функций профессиональным сообществам с целью повышения их ответственности за деятельность своих членов, а также сокращения численности чиновников различных уровней власти.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации [1] под саморегулированием понимается самостоятельная и инициатив-

ная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности с целью разработки и установления стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за их соблюдением. Объединения субъектов предпринимательской деятельности функционируют в форме некоммерческих организаций (НПО), оказывающих услуги и/или производящих товары определенного вида. При этом субъекты предпринимательской деятельности (юридические или физические лица) объединяются в СРО на добровольных началах либо в обязательном порядке.

Рассматриваемые в рамках данной статьи члены СРО рынка ценных бумаг в настоящее время объединяются на добровольных началах<sup>1</sup>.

Деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг (брокеров, дилеров, доверительных управляющих, регистраторов, депозитариев), а так же паевых инвестиционных фондов, инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, относящихся к сфере ответственности Федеральной службы по финансовым рынкам, оказывает существенное влияние на эффективность функционирования всей финансово-кредитной системы России. В настоящее время на указанном рынке активно работают четыре саморегулируемые организации, объединяющие:

1. участников фондового рынка;
2. регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев;
3. Национальная фондовая ассоциация<sup>2</sup>;

Указанные организации осуществляют свою деятельность на территории всей России. Кроме того, существует некоммерческое партнерство профессиональных участников фондового рынка Уральского региона, которое осуществляет деятельность только в рамках Уральского федерального округа. Также к СРО участников рынка ценных бумаг относится национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов.

Рассматриваемые профессиональные сообщества созданы в соответствии с действующим Федеральным законодательством [2, 3, 4].

Следует заметить, что почти во всех упомянутых саморегулируемых организациях число членов после финансового кризиса резко сократилось, за исключением Национальной фондовой организации, численность которой даже несколько возросла.

Согласно действующему законодательству СРО рынка ценных бумаг вправе утверждать правила и стандарты осуществления своими членами профессиональной деятельности (табл. 1).

СРО "Национальная фондовая организация" так же устанавливает обязательные для своих членов правила и стандарты осуществления деятельности по управлению акционерными инвестиционными фондами и доверительному управлению паевыми инвестиционными фондами (табл. 2).

СРО по управлению негосударственными пенсионными фондами так же устанавливает обязательные для своих членов правила и стандарты и осуществляет контроль за их соблюдением. При этом каких-либо специальных требований к содержанию их стандартов не предусмотрено.

Важнейшей составляющей деятельности СРО является имущественная ответственность и возмещение понесенного инвесторами — физическими лицами — ущерба в результате деятельности ее членов. Для выполнения этой важнейшей функции СРО вправе создавать компенсационные и иные фонды, т.е. создание компенсационных фондов является правом, но не обязанностью рассматриваемых саморегулируемых организаций<sup>3</sup>.

Главной функцией всех рассматриваемых СРО является то, что они контролируют соблюдение своими членами правил и стандартов осуществления профессиональной деятельности. По мнению профессионалов контрольные полномочия этих организаций являются достаточными.

Одной из существенных характеристик деятельности СРО является наличие или отсутствие механизма внесудебного урегулирования споров. Однако действующим российским законодательством, регламентирующим деятельность рассматриваемых специалистов, специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций не предусмотрено. Тем не менее с 1996 года при СРО участников фондового рынка действует Третейский суд, в ко-

<sup>1</sup> Проект поправок в действующее законодательство Российской Федерации предусматривают введение обязательного членства профессиональных участников, осуществляющих брокерскую деятельность и деятельность по управлению ценными бумагами, оказывающих услуги лицам, не являющихся квалифицированными инвесторами.

<sup>2</sup> Членами Национальной фондовой организации являются преимущественно кредитные организации.

Таблица 1. Требования к СРО участников рынка ценных бумаг и их членам

№ п/п	Требования к членам СРО
1.	к профессиональной квалификации персонала;
2.	к правилам и стандартам осуществления профессиональной деятельности;
3.	к правилам, ограничивающим манипулирование ценами;
4.	к документации, ведению учета и отчетности;
5.	к минимальной величине их собственных средств;
6.	к правилам вступления в организацию рынка ценных бумаг и выхода или исключения из нее;
7.	к порядку распределения издержек, выплат, сборов среди членов организации;
8.	к механизму защиты прав клиентов, включая порядок рассмотрения претензий и жалоб клиентов членов организации;
9.	к обязательствам ее членов по отношению к клиентам и другим лицам по возмещению ущерба, неправомερных действий члена организации;
10	к соблюдению порядка рассмотрения претензий и жалоб членов организации;
10.	
11.	к процедуре проведения проверок соблюдения членами организации установленных правил и стандартов;
12.	к системе санкций;
13.	к обеспечению открытости информации для проверок, проводимых по инициативе организации

Таблица 2. Правила и стандарты СРО "Национальная фондовая организация"

№ п/п	Требования к членам СРО
1.	требования к профессиональной квалификации персонала;
2.	критерии оценки результатов инвестиционной деятельности; стандарты профессиональной этики;
3.	правила рекламы; требования к раскрытию информации и содержанию раскрываемой информации;
4.	правила ведения учета и составления отчетности членами саморегулируемой организации;
5.	порядок расчета величины собственного капитала членов СРО с учетом рисков осуществления деятельности;
6.	правила вступления управляющих компаний в саморегулируемую организацию и входа или исключения из нее;
7.	процедуры определения норм представительства при выборах в органы управления СРО;
8.	порядок распределения издержек, выплат и сборов между членами СРО;
9.	положение о защите прав клиентов, включая порядок рассмотрения их претензий и жалоб;
10.	порядок рассмотрения СРО претензий и жалоб членов организации;
11.	процедуры проведения проверок членов СРО;
12	порядок применения санкций и иных мер в отношении членов саморегулируемой организации, их должностных лиц и (или) персонала;
12.	
13.	требования к предоставлению информации для проводимых проверок.

тором происходят разбирательства по возникающим спорам в связи с осуществлением правоотношений на финансовом рынке. Судьями при разбирательстве споров выступают профессионалы финансового рынка. Разрешение споров происходит в соответствии с действующим законодательством [5] и регламентом Третейского суда СРО. В ряде случаев Третейский суд СРО участников фондового рынка вправе осуществлять функцию международного коммерческого арбитража [6].

Следует отметить, что существующие саморегулируемые организации участников рынка ценных бумаг де-факто охватывают все регионы Российской Федерации. Кроме того, в каждой из сфер профессиональной деятельности на финансовом рынке функционируют единственная СРО, что не требует координации действий в форме вхождения в какое-либо национальное объединение.

Большое влияние на деятельность организаций всех сфер деятельности, в

том числе финансово-кредитной системы, оказывают саморегулируемые организации арбитражных управляющих (СРО АУ), которые функционируют в России с 2002 года [7]. Именно тогда было отменено лицензирование, и государственный контроль профессиональной деятельности заменен механизмами саморегулирования.

В соответствии с действующим законодательством статус СРО арбитражных управляющих возникает со дня их включения в единый государственный реестр, ведение которого осуществляет Росреестр (рис 1).

В настоящее время в России созданы 42 саморегулируемые организации арбитражных управляющих, объединяющие свыше 7 тысяч человек. Также функционирует национальное объединение СРО или Союз саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Следует отметить, что за истекший период осуществлялся процесс не только создания рассматриваемых организаций, но и их ликвидации. Так, за нарушение законодательства и по заявлениям их руководителей исключены из реестра 5 СРО.

Анализ численности практикующих арбитражных управляющих (рис. 2.) показывает их постоянное увеличение, что говорит о росте интереса к профессии, повышении ее востребованности и престижа.

В соответствии с действующим законодательством минимальная численность СРО АУ должна составлять не менее 100 человек. При этом есть СРО, насчитывающие до 470 человек. Однако существует достаточно большое количество СРО с численностью арбитражных управляющих, незначительно превышающих норматив.

Важной характеристикой института саморегулирования является жесткая конкуренция между рассматриваемыми СРО. Однако существующий порядок выбора налоговыми органами саморегулируемых организаций направлен на равномерное распределение процедур банкротства между ними без учета конкурентных преимуществ, их величины и других характеристик, что является существенным недостатком действующего законодательства.

Важной в деятельности СРО является введенная в 2008 году обязанность раскрывать на сайте в сети Интернет информацию, касающуюся деятельности их членов, механизмов обеспечения ответственности, организационной структуры, стандартов и правил профессиональной деятельности.

Также действующим законодательством предусмотрена обязанность выполнения членами СРО стандартов и правил профессиональной деятельности, от качества которых в значительной степени зависит эффективность их работы

Важнейшей составляющей действующего законодательства является механизм обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций посредством страхования (на 3 млн руб. в год независимо от исполнения обязанностей и дополнительная страховка в зависимости от размера активов должника), взносы в компенсацион-

<sup>3</sup> Имущественная ответственность членов саморегулируемых организаций на рынке ценных бумаг в форме компенсационного фонда включена в проект Федеральным законом "О рынке ценных бумаг". Также предусматривается установление порядка выплат компенсаций гражданам на рынке ценных бумаг. Предполагается сделать такие фонды обязательными для СРО брокеров и управляющих, оказывающих услуги лицам, не являющимся квалифицированными инвесторами.

ний фонд (не менше 50 тыс. руб. на одного члена СРО).

Объектами страхования ответственности являются имущественные интересы управляющего, связанные с его обязанностью возместить убытки лицам, участвующим в делах о банкротстве, или иным лицам в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением им возложенных законом обязанностей. При этом по одному случаю причинения убытков не может быть осуществлена компенсационная выплата, превышающая 25% размера компенсационного фонда.

Также установлены требования к договору страхования, перечень страховых случаев, основания и порядок выплат из компенсационного фонда.

Особое значение имеет то обстоятельство, что имущество компенсационного фонда, формируемое за счет членских взносов, обязательных для всех членов саморегулируемой организации, обособлено от иного имущества этой организации, принадлежащей ей на праве собственности. Также действующим законодательством введена обязанность саморегулируемых организаций осуществлять размещение средств компенсационных фондов в целях их сохранения и прироста посредством привлечения управляющих компаний, отбор которых осуществляется на конкурсной основе.

Статистические данные последних лет свидетельствуют о росте размера компенсационных фондов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих (рис. 3).

Так, в 2002 году суммарный размер компенсационных фондов всех СРО составлял 48,1 млн рублей, в 2003 году аналогичный показатель составил около 160 млн рублей, в 2004-м — 317,7 млн рублей. В 2010 г. размер всех компенсационных фондов саморегулируемых организаций арбитражных управляющих превышал (по данным на август 2010 г.) 429 млн рублей.

Наиболее крупными компенсационными фондами в настоящее время располагают (рис. 4): НП "Тихоокеанская саморегулируемая организация арбитражных управляющих" (23,4 млн рублей), НП "Межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих" (22,5 млн рублей), НП "Саморегулируемая организация арбитражных управляющих Центрального федерального округа" (16,7 млн рублей). Осуществляя постоянный контроль за деятельностью своих членов, СРО в качестве меры дисциплинарной ответственности применяют предупреждение, штраф, исключение из членов СРО, что влечет отстранение от реализации всех дел о банкротстве.

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

Кроме того, проверку деятельности управляющего может осуществлять Росреестр в рамках полномочий, предоставленных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. В случае установления оснований для привлечения управляющего к ответственности к нему может быть применено наказание в виде штрафа или дисквалификации на срок до 3 лет.

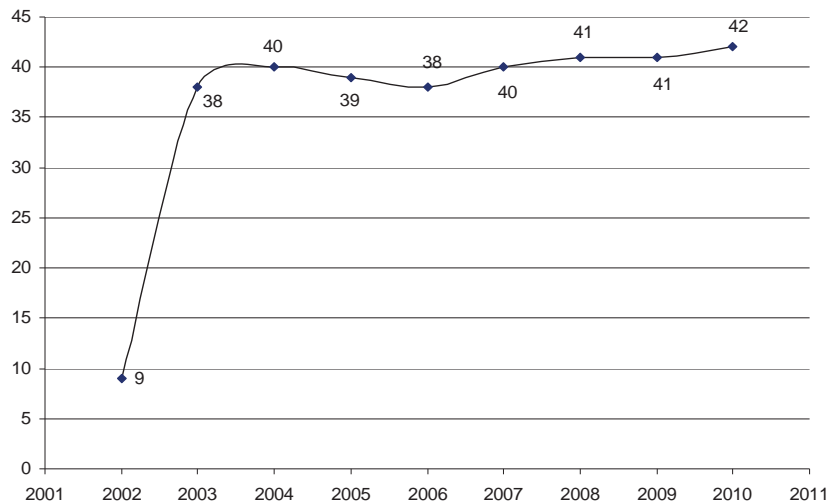


Рис. 1. Кількість СРО арбитражних управляючих

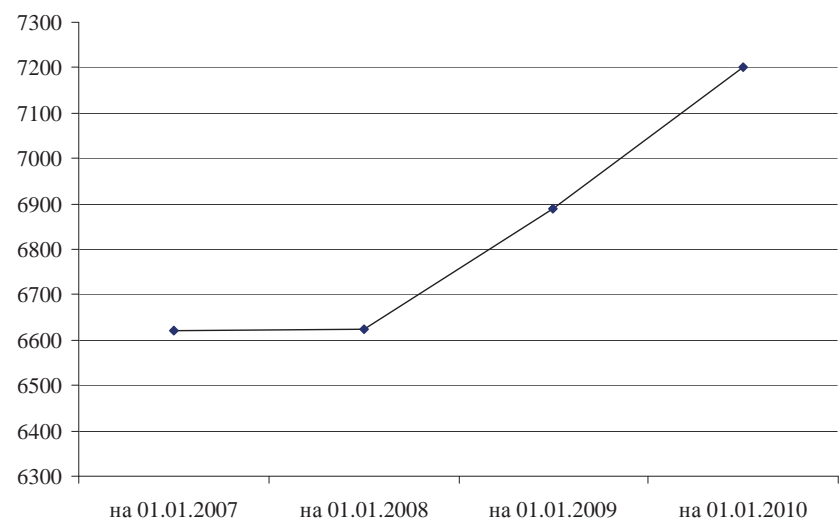


Рис. 2. Динаміка росту арбитражного союзу (загальна кількість членів всіх СРО, чоловік)

Важним елементом законодавства, забезпечуючим незалежність арбитражного управляючого і мотивацію к досягненню найкращого результату, являється механізм визначення розміру його винагороди в залежності від результатів діяльності (удовлетворення вимог кредиторів, приріст майна боржника і т.д.).

В рамках розвитку цього положення

целесообразным представляется учет эффективности использования арбитражным управляющим возможности восстановления платежеспособности должника с разработкой соответствующей методики.

В настоящее время регулирование деятельности арбитражных управляющих нормативными актами Правительства РФ и федеральных органов испол-

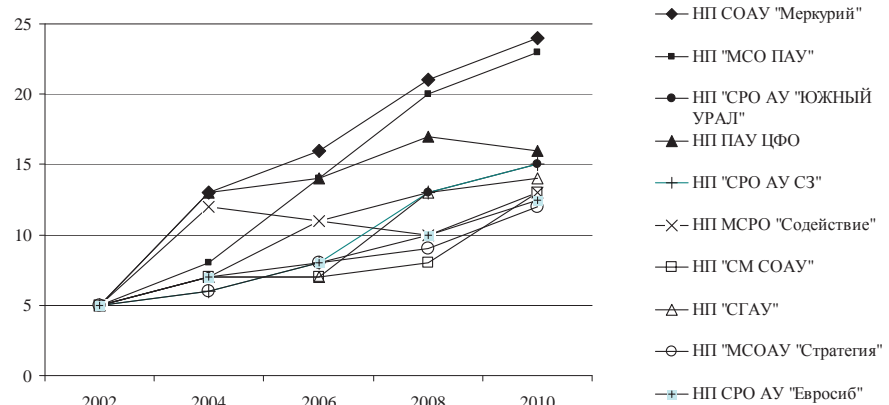


Рис. 3. Зміна обсягів компенсаційних фондів СРО арбитражних управляючих за 2002–2010 гг. (млн руб.)



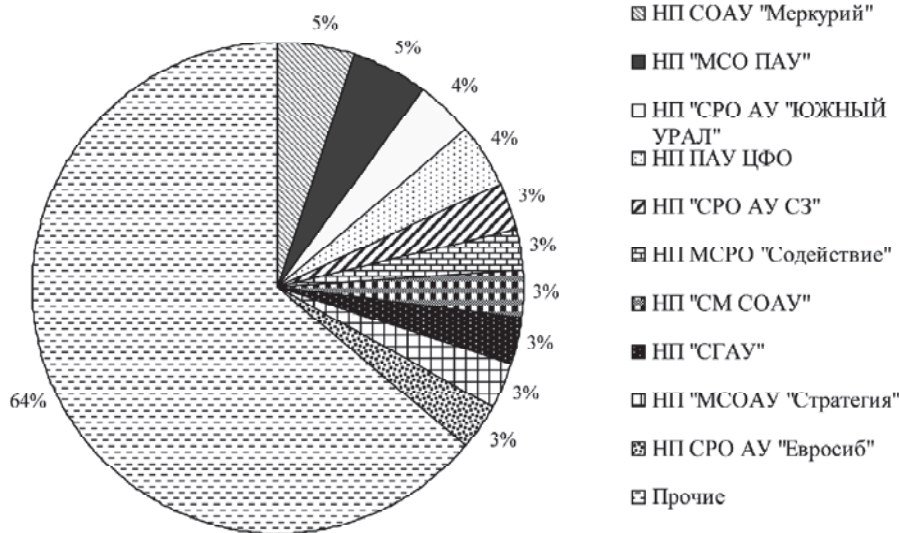


Рис. 4. Распределение совокупного компенсационного фонда по СРО

нительной власти, а также стандартами, утверждаемыми их СРО самостоятельно, заменено федеральными стандартами, которые разрабатываются непосредственно профессиональным сообществом — национальным объединением СРО — и утверждаются Минэкономразвития России.

Следует также отметить, что в июле 2010 года в ФЗ-127 [7] внесены поправки, позволяющие национальному объединению определять не только стандарты деятельности арбитражных управляющих, но и разрабатывать федеральные стандарты, регламентирующие деятельность саморегулируемых организаций, проекты которых активно обсуждаются представителями СРО в национальном объединении, а также на общероссийских и региональных научно-практических конференциях и семинарах.

Естественно в деятельности СРО и механизме ее регулирования имеются существенные недостатки, в т.ч.:

- исключенные за нарушение законодательства арбитражные управляющие переходят в другие саморегулируемые организации, следовательно, необходим запрет на такие действия;

- отсутствуют методики определения неисполнения арбитражными управляющими обязанностей, например, при неиспользовании возможностей восстановления платёжеспособности должника, что в значительной мере снижает эффективность их деятельности и института банкротства России в целом;
- отсутствие в законодательстве специальных механизмов внесудебного урегулирования споров с участием саморегулируемых организаций;

Кроме этого имеются проблемы с повышением квалификации арбитражных управляющих, с недобросовестной конкуренцией, не выявлением признаков фиктивного и преднамеренного банкротства, некачественной разработкой планов внешнего управления и финансового оздоровления.

Действующим российским законодательством так же предусмотрено обязательное создание СРО в сфере городского хозяйства [1], за исключением управления многоквартирными домами (МКД). Значительная часть специалистов отрасли негативно относятся к их созданию в этой (жилищной)

сфере, справедливо предполагая увеличение затрат населения на оплату жилищно-коммунальных услуг, т.к. финансовым источником содержания их аппаратов, в конечном итоге, являются средства населения.

Однако указанные СРО созданы и функционируют практически на всей территории России при поддержке местных органов власти. Так, в настоящее время в городском хозяйстве г. Москвы, например, созданы и функционируют 7 СРО, объединяющих более 900 организаций. В целях оказания организационно-технической и методической помощи в процессе формирования и практической деятельности рассматриваемых СРО, выработки единых подходов к принципам саморегулирования в городском хозяйстве г. Москвы создан Координационный совет по вопросам взаимодействия с ними Комплекса городского хозяйства города [8].

В рамках координации деятельности, представления, защиты интересов своих членов рассматриваемые СРО учредили Национальный союз саморегулируемых организаций жилищно-коммунального комплекса.

СРО городского хозяйства объединяют организации, осуществляющие свою деятельность по проектированию, капитальному ремонту и благоустройству объектов капитального строительства, управлению недвижимостью, энергосбережению и повышению энергетической эффективности.

Анализируя положение дел на рынке жилищных услуг, отмечаем, что в настоящее время значительное число управляющих организаций недобросовестно выполняет свои обязанности по договорам управления многоквартирными домами, а также злоупотребляют своим положением. При предоставлении им широких полномочий имеет место смешение доходов от использования общего имущества многоквартирных домов, находящихся в управлении, с собственным имуществом управляющей организации.

В значительной мере это обусловлено тем, что большинство собственников помещений имеют низкий уровень правовой грамотности, гражданской активности, не владеют информацией об объемах своих прав, не участвуют в управлении многоквартирными

домами. Однако в современных условиях отсутствуют эффективные правовые рычаги влияния на недобросовестные управляющие организации в целях обеспечения защиты прав собственников помещений в МКД.

Сложившаяся практика управления жилищным фондом требует принятия мер, направленных на обеспечение разработки и установления стандартов и правил деятельности по управлению, содержанию, капитальному и текущему ремонту МКД, а также контроля за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

В этих условиях с учетом осуществляемого в настоящее время перехода к рыночным отношениям многие видят единственный эффективный способ решения возникающих трудностей в области управления многоквартирными домами в объединении рассматриваемого вида деятельности в саморегулируемые. Однако, по-нашему мнению, с учетом непрофессионализма, недобросовестности большинства управляющих компаний в жилищной сфере, нарушения ими действующего законодательства, пассивности населения в отстаивании своих прав и законных интересов передача части функций государства профессиональным сообществам в сфере управления жилищным фондом представляется преждевременной. При таком множестве нарушений со стороны управляющих компаний по управлению МКД на современном этапе их становления и развития требуется жесткий государственный контроль их деятельности с переводом на саморегулирование и передачей части государственных функций после их превращения в добросовестных, грамотных субъектов рыночной экономики, участников делового оборота.

Рассмотренные нормативно-законодательные аспекты функционирования СРО участников рынка ценных бумаг, арбитражных управляющих и организаций городского хозяйства свидетельствует о наличии множества проблем и нерешенных задач, на решение которых направлены усилия государства и соответствующих профессиональных сообществ.

#### Литература:

1. ФЗ № 315-ФЗ от 01.12.2007 г. "О саморегулируемых организациях".
2. ФЗ № 39-ФЗ от 22.04.1996 г. "О рынке ценных бумаг".
3. ФЗ № 156-ФЗ от 29.11.2001 г. "Об инвестиционных фондах".
4. ФЗ № 182-ФЗ от 18.07.2009 г. "О негосударственных пенсионных фондах".
5. ФЗ № 102-ФЗ от 24.07.2002 г. "О третейских судах в Российской Федерации".
6. ФЗ № 5338-1 от 07.07.1993 г. "О международном коммерческом арбитраже".
7. ФЗ № 127-ФЗ от 26.10.2002 г. "О несостоятельности (банкротстве)".
8. Распоряжение Правительства г. Москвы № 2446-РП от 17.09.2009 г. "О создании Координационного совета по вопросам взаимодействия комплекса городского хозяйства Москвы с системой саморегулируемых организаций в городском хозяйстве Москвы".