



**А. Н. РЯХОВСКАЯ**  
*Ректор Института экономики и антикризисного управления, зав. кафедрой «Экономика и антикризисное управление» Финансового университета при Правительстве РФ, д. э. н., профессор. Является членом Экспертного совета по вопросам несостоятельности предприятий при Министерстве экономического развития РФ, членом Попечительского совета НП «Саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих в Центральном федеральном округе». Автор учебников, учебных пособий, монографий, научных статей по проблемам ЖКХ, несостоятельности и банкротства, антикризисного управления. Заслуженный экономист Российской Федерации.*

E-mail:  
 Rectorat\_ieay@mail.ru

**Н**аличие развитых институтов гражданского общества, эффективного диалога с государственными органами всех уровней власти является необходимым условием, основой успешного внедрения саморегулирования, а не наоборот – формирование СРО для развития инициативы граждан, как это получается в России. В статье показаны недостатки работы профессиональных сообществ в сфере управления жилищным фондом, раскрываются направления совершенствования механизма функционирования и нормативно-законодательной базы института саморегулирования.

#### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Институт саморегулирования, СРО организаций, многоквартирные дома (МКД); развитие механизма функционирования, нормативно-законодательной базы института саморегулирования, проблемы функционирования СРО.

# Условия и факторы развития института саморегулирования в России

Глобализация мировой экономики и соответствующие преобразования экономических систем способствовали возникновению новых субъектов рыночных взаимоотношений, в том числе института саморегулирования. Именно эти процессы явились катализатором в формировании нового субъекта рыночной экономики – института саморегулирования и соответствующих саморегулируемых организаций (СРО).

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.

Другой важной задачей, решаемой в рамках создания института саморегулирования, является апробация и внедрение новых методов управления с целью развития инициативы граждан, их заинтересованности в сотрудничестве с органами всех ветвей власти.

Исследование зарубежного опыта саморегулирования свидетельствует о том, что важнейшим условием эффективного функционирования рассматриваемого института является наличие зрелого демократического общества («демократия [от греческого *demos* – народ и *kratos* – власть] – форма общественной власти, основанная... на признании народа источником власти, его права участвовать в решениях государственных дел...») [8, с. 374], главная характеристика которого заключается в наличии населения с активной жизненной позицией, в достаточной степени организованного для достижения своих целей, решения общегражданских задач.

Успешность выполнения вышеуказанных функций находится в прямой зависимости от качества народонаселения, его активности, других характеристик.

Именно наличие развитых институтов гражданского общества, эффективного диалога с государственными органами всех уровней власти является необходимым условием, основой успешного внедрения саморегулирования, а не наоборот – формирование СРО для развития инициативы граждан, как это получается в России.

С другой стороны, пассивность населения не может служить основанием для отказа от саморегулирования, так как российское общество, являясь частью мировой системы, обязано учитывать общемировые тенденции, внедрять новые формы взаимодействия власти и общества, используя зарубежный опыт, но с учетом российских реалий.

Таким образом, становление института саморегулирования в нашей стране должно осуществляться поэтапно, с сохранением значительной регулирующей роли государства на начальной стадии и ее снижением по мере накопления опыта; формирования гражданского общества с активной жизненной позицией большинства его членов, повышения их ответственности за результаты своей деятельности; осознания необходимости отвечать, в том числе материально, за

различные нарушения членов профессионального сообщества.

Кроме того, особое значение имеют проблемы наличия на рынке данного вида продукции (работ, услуг) достаточного количества добросовестных производителей, которые могут регулировать, вырабатывая соответствующие правила и стандарты, деятельность остальной части профессионального сообщества. Только в этом случае имеются шансы для формирования эффективного института саморегулирования. В противном случае возникает вопрос: «А судьи кто?», и саморегулирование данного вида деятельности не только невозможно, оно вредно.

Как нам представляется, правовые основы функционирования института саморегулирования должны учитывать наличие вышерассмотренных обстоятельств. С учетом именно последнего обстоятельства действующее российское законодательство о саморегулировании предусматривает наряду с обязательным и добровольное членство в СРО. Как представляется, не случайно действующим законом сделано исключение для лиц, осуществляющих свою деятельность в сфере управления жилой недвижимостью ввиду ее неразвитости, наличия многочисленных нарушений, особой социальной значимости. Видимо, поэтому возникает вопрос: «Могут ли объединяться в СРО на добровольных началах лица, создавшие фиктивные фирмы?» Ведь основными функциями профессиональных сообществ являются разработка стандартов и правил профессиональной деятельности, контроль за работой их членов в части выполнения законодательства Российской Федерации, рассмотрение жалоб на действия членов СРО, применение мер дисциплинарного воздействия и т. д.

Указанный вопрос возник в связи с массовым созданием во многих городах России СРО организаций, управляющих многоквартирными домами (МКД), в которых созданы товарищества собственников жилья (ТСЖ). При этом значительная часть ТСЖ, созданных в г. Москве, например, являются фальшивыми. Также общеизвестным является факт наличия на рынке управления жилой недвижимостью множества недобросовестных управляющих компаний, которые наряду с фальшивыми ТСЖ создают СРО, которые на полном серьезе функционируют в соответствии с действующим законодательством на добровольной основе. При этом законом предусмотрено обязательное создание СРО в сфере городского хозяйства, за исключением управления многоквартирными домами [3]. При этом значительная часть и населения, и специалистов отрасли негативно относятся к их созданию в этой (жилищной)

сфере, справедливо предполагая, что это приведет к увеличению затрат на оплату жилищно-коммунальных услуг, так как финансовым источником содержания управленческого аппарата указанных структур, в конечном итоге, являются средства населения.

Однако уровень безразличия граждан настолько велик, что, несмотря на резкое увеличение стоимости жилищно-коммунальных услуг в том числе вследствие создания ТСЖ, СРО и привлечения управляющих компаний, массовых протестов пока не наблюдается.

Это привело к тому, что 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 [6].

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, а также организации, функционирующие на рынке жилищных услуг, среди которых, как уже отмечалось, значительное число управляющих организаций, например, недобросовестно выполняют свои обязанности по договорам управления многоквартирным домом, а также злоупотребляют своим положением. При предоставлении им широких полномочий в соответствии с действующим законодательством имеет место смещение доходов от использования общего имущества многоквартирных домов, находящихся в управлении, с собственным имуществом управляющей организации. При этом имеется, как уже отмечалось, множество фальшивых ТСЖ.

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 управ-

лении 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 разработку и установление стандартов и правил деятельности по управлению, содержанию, капитальному и текущему ремонту МКД, а также организации контроля за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

В этих условиях с учетом осуществляемого в настоящее время перехода к рыночным отношениям руководители отрасли видят единственный эффективный способ решения возникающих трудностей в области управления многоквартирными домами в объединении рассматриваемого вида деятельности в саморегулируемые организации, с внесением соответствующих изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации.

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. Перевод на саморегулирование и передача части государственных функций возможны только после превращения данных управленческих компаний в добросовестных, грамотных субъектов рыночной экономики, участников делового оборота.

Добровольность объединения в СРО требует тщательной проверки соответствия действующему законодательству при их регистрации, внесении в единый реестр СРО, а также произведенных органами власти действий.

Рассмотренные особенности создания и функционирования СРО по содержанию жилищной сферы городского хозяйства свидетельствуют о наличии множества проблем и задач, требующих решения в ближайшее время.

Механизм функционирования и нормативно-законодательная база нового для экономики России института саморегулирования еще недостаточно проработаны и требуют дальнейшего совершенствования. Например, одной из нерешенных задач является обязательность вступления в СРО для представителей некоторых профессий.

Так, обязательность членства в одной из СРО для арбитражных управляющих [2, ст. 20] означает, что лицо, не являющееся членом СРО, не может быть назначенным для реализации процедуры банкротства в отношении несостоятельного юридического лица. Это требование вышеуказанного закона вступает в противоречие со статьей 30 Конституции РФ, которая предоставляет право гражданам России свободного вступления и пребывания в каких-либо объединениях [1].

Таким образом, обязательность членства в СРО является своего рода ограничением для вступления в профессию. Сегодня многие специалисты, судьи арбитражных судов и Высшего арбитражного суда РФ считают, что наряду с арбитражными управляющими – членами СРО должны действовать независимые арбитражные управляющие, зарегистрированные при арбитражных судах [7, с. 17]. Действительно, до вступления в силу ныне действующего Закона о банкротстве сообщество практикующих арбитражных управляющих насчитывало порядка 20 тысяч человек. В настоящее время 43 СРО арбитражных управляющих объединяют чуть более 7 тысяч человек. Такое резкое снижение действующих арбитражных управляющих может быть одной из причин преобладания в настоящее время ликвидационных процедур банкротства, так как, по данным ВАС РФ, на каждого арбитражного управляющего приходится в среднем 8–9 дел о банкротстве [9]. При этом наиболее востребованные арбитражные управляющие могут реализовать одновременно до 15–20 дел о банкротстве в отношении несостоятельных организаций различных регионов России, что сокращает их реальные возможности выявления всех особенностей деятельности должника, специфику его производства, особенности региональных рынков и другие важные факторы, оказывающие непосредственное влияние на восстановление платежеспособности несостоятельных организаций в процедурах финансового оздоровления, внешнего управления и снижает эффективность функционирования института банкротства в России в целом. Правда, в значительной степени снижает отрицательные последствия рассматриваемого явления то, что для выполнения предписанных законом функций арбитражный управляющий формирует профессиональные команды практически для каждого предприятия-должника.

Еще одним отрицательным последствием одновременной реализации нескольких процедур банкротства в различных регионах России одним специалистом является значительное удорожание самих процедур ввиду значительного увеличения

транспортных расходов. В этой связи возникает вопрос о возможности ограничения числа реализуемых одним арбитражным управляющим процедур банкротства.

Важной характеристикой института саморегулирования является жесткая конкуренция между СРО. Наличие конкуренции представляется положительным фактором, так как должно стимулировать членов сообщества арбитражных управляющих к добросовестному выполнению своих обязанностей, систематическому повышению уровня своего профессионализма и, в конечном итоге, способствовать снижению затрат на реализацию процедур банкротства и повышению эффективности института банкротства в России. В результате арбитражные управляющие, выполняющие свои обязанности на высоком профессиональном уровне, реально восстановившие платежеспособность должников, должны назначаться на более значимые для государства, региона и муниципального образования предприятия, а значит, и СРО, объединяющая в своих рядах таких специалистов, должна получать не только большее число процедур, но и реализовывать наиболее значимые из них.

Однако на деле этого не происходит ввиду несовершенства механизма выбора СРО, так как существующий порядок выбора налоговыми органами саморегулируемых организаций направлен на равномерное распределение процедур между ними без учета конкурентных преимуществ, их величины, других характеристик, что является существенным недостатком действующего законодательства, который, как представляется, должен быть устранен, что будет способствовать, в конечном итоге, повышению заинтересованности профессионального сообщества в выявлении в своей среде как добросовестных, так и недобросовестных членов СРО, что требует проведения на постоянной основе мониторинга их деятельности.

В целях проведения мониторинга деятельности СРО следует выработать систему критериев, позволяющих оценить качественные показатели их функционирования.

К таким критериям можно отнести, главным образом, те, которые направлены на выявление факторов, положений и норм:

- содержащихся в правилах и стандартах саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и способствующих проявлению коррупции;

- связанных с выбором СРО арбитражных управляющих кандидатуры арбитражного управляющего для утверждения его арбитражным судом в деле о банкротстве;



- связанных с осуществлением контроля СРО арбитражных управляющих за своими членами;

- связанных с аккредитацией при СРО арбитражных управляющих страховых и других организаций для проведения различных работ, проведением конкурсов для заключения с управляющей компанией и со специализированным депозитарием соответствующих договоров;

- связанных с формированием, размещением и расходованием средств компенсационных фондов СРО арбитражных управляющих.

С установлением рейтинга СРО по результатам анализа, проводимого национальным объединением СРО арбитражных управляющих, в целях реализации указанных предложений необходимо:

- внести изменения в статью 22 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», предусматривающие обязанность СРО направлять в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на ведение государственного реестра СРО, информацию, представление которой предусмотрено федеральными законами [3];

- внести изменения в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации в части его наделения полномочиями по установлению порядка ведения мониторинга деятельности СРО арбитражных управляющих [4];

- внести изменения в Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии в части наделения Росреестра полномочиями по ведению мониторинга деятельности СРО арбитражных управляющих [5].

В целях реализации указанных предложений необходимо внести соответствующие изменения в механизм взаимодействия Росреестра со СРО арбитражных управляющих, разработать необходимый программный комплекс и обеспечить сбор информации.

Важнейшей составляющей действующего законодательства является механизм обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций посредством страхования. Объектами 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. При этом по одному случаю причинения убытков не может быть осуществлена компенсационная выплата, превышающая 25% размера компенсационного фонда. Это означа-

ет, что реально может быть возмещена лишь четвертая часть убытков, что снижает уровень ответственности арбитражных управляющих, приводит к необходимости дополнительной проработки этого вопроса. Для сравнения: в 2002 г. суммарный размер компенсационных фондов всех СРО арбитражных управляющих составлял 48,1 млн рублей, в 2003 г. аналогичный показатель возрос до около 160 млн рублей, в 2004-м – 317,7 млн рублей; в 2010 г. (по данным на август 2010 г.) – 429 млн рублей. Наиболее крупными компенсационными фондами в настоящее время располагают: Некоммерческое партнерство «Тихоокеанская саморегулируемая организация арбитражных управляющих» (23,4 млн рублей), Некоммерческое партнерство «Межрегиональная саморегулируемая организация профессиональных арбитражных управляющих» (22,5 млн рублей), Некоммерческое партнерство «Саморегулируемая организация арбитражных управляющих Центрального федерального округа» (16,7 млн рублей) [9].

Серьезную озабоченность вызывает рост количества нарушений со стороны арбитражных управляющих, что обусловлено, наряду с действием других факторов, снижающимся уровнем их квалификации.

До недавнего времени мы все по праву гордились созданной за минимальный срок системой краткосрочной подготовки кадров, которая смогла обеспечить процедуры банкротства специалистами, обладающими особым набором знаний. При этом, как уже отмечалось, до момента принятия ныне действующего закона о банкротстве было подготовлено порядка 20 тысяч уникальных специалистов, в то время как за период действия нового закона с 2002 года – чуть более 3500 человек получили свидетельства арбитражного управляющего. При этом, пройдя краткосрочные курсы подготовки в объеме 480 часов (сегодня продолжительность курсов выросла до 572 часов) практически для всех арбитражных управляющих, обучение на этом и заканчивается. Больше нет никаких курсов повышения квалификации, обязательного участия в таких обучающих мероприятиях, как конференции, семинары, тренинги. Правда, некоторые СРО, осознавая необходимость изучения стремительно изменяющегося законодательства, других аспектов функционирования института банкротства, проводят собственными силами (иногда с приглашением специалистов со стороны) обсуждения некоторых проблемных вопросов. Это, в общем-то, неплохо, но не снижает остроты проблемы, не восполняет разрушенной системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки.

Проблема организации постоянно действующей системы повышения квалификации арбитражных управляющих рассматривалась на одном из заседаний подкомитета по антикризисному управлению и проблемным долгам Комитета по безопасности предпринимательской деятельности ТПП РФ. Участники пришли к выводу, что целесообразно ежегодное повышение квалификации в объеме более 72 часов, а также профессиональная переподготовка один раз в 3–5 лет, что должно быть в обязательном порядке предусмотрено в квалификационных требованиях к арбитражным управляющим. Другим вариантом решения проблемы может быть повышение квалификации не реже одного раза в 3 года, начиная с даты получения свидетельства Росреестра, в объеме 100 часов с возможным обучением по блочному принципу (по аналогии с оценщиками). Подготовку целе-

сообразно осуществлять через аккредитованные Минобрнауки РФ вузы, обеспечивающие высокое качество реализации различных образовательных программ, соответствующих государственным требованиям, с обязательным учетом пожеланий работодателя – в нашем случае СРО или Национального объединения СРО.

Ведущими вузами России были разработаны и представлены на рассмотрение и согласование соответствующие программы, подготовленные на основе проведенных опросов выпускников – арбитражных управляющих.

Для развития института саморегулирования и решения указанных проблем необходимо повысить ответственность и активность Национального объединения СРО арбитражных управляющих, в отдельных СРО – усилить их координирующую роль.

#### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета, 1993, 25 декабря.
2. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127 «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 30.12.2008 г.).
3. Федеральный закон № 315-ФЗ от 01.12.2007 «О саморегулируемых организациях».
4. Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437.
5. Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457.
6. Распоряжение правительства г. Москвы № 2446-ПП от 17.09.2009 «О создании Координационного совета по вопросам взаимодействия комплекса городского хозяйства Москвы с системой саморегулируемых организаций в городском хозяйстве Москвы».
7. Вестник ВАС РФ. – 2005 – № 5, с. 17.
8. Советский энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1987, с. 374.
9. Официальный сайт ВАС РФ — <http://www.arbitr.ru>