Роль профессионального оценочного сообщества в законодательной инициативе

Тевелева Оксана Валерьевна — старший научный сотрудник Центрального экономико-математического института РАН.

Работа выполнена в рамках проекта РНФ № 14-18-01999.

В самом начале своего становления саморегулирование рассматривалось как альтернатива государственного регулирования экономики, обеспечивающая снижение государственных издержек на управление. Предполагалось повышение роли общественных и профессиональных объединений и их активное включение в разработку правил и стандартов деятельности на рынке.

Обратимся к публикациям раннего периода саморегулирования. Вот что говорил главный его идеолог В.С. Плескачевский, на тот момент депутат Государственной думы и председатель комитета по собственности: «Саморегулируемые организации стали самостоятельным институтом регулирования отношений в системе координат „потребитель — оценщик — общество“. Таким образом, у оценщиков появляются новые, если можно так выразиться, „органы власти“ — структуры, отвечающие за развитие оценочных услуг и их качество, но создава-

емые не „сверху“ указом или постановлением правительства, а „снизу“ — решением профессионального сообщества»[1].

В законодательстве о саморегулировании формулировки более мягкие, но амбициозность идеи все же не теряется. В ст. 2 п. 1 Федерального закона от 16 ноября 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» дано следующее определение: «Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил».

На тот момент саморегулирование воспринималось как общество защиты интересов оценщиков. Многие, попав под обаяние В.С. Плескачевского, ожидали совместной и эффективной работы, выстраивания общих правил и профессиональных стандартов, по меньшей мере их совместного обсуждения. Однако уже на момент появления первой редакции стандартов стало ясно, что обсуждения не будет. Стандарты просто появились в уведомительном порядке без каких-либо процедур обсуждения, близких к демократическим. Отсюда и первое разочарование.

Повлиять на формирование закона об оценочной деятельности оценщики не могут.

Посмотрим на результаты опроса оценщиков на сайте *Appraiser.ru* в 2011 г. (*рис. 1*). В опросе приняли участие 380 человек и почти половина из них высказались негативно в отношении саморегулирования. Таким был этап становления.

Чуть позже понимание саморегулирования изменилось: больше внимания стало уделяться слову «контроль», приведенному в определении саморегулирования в базовом законе. К этому моменту саморегулируемые организации начали активно контролировать своих членов. От идеи построения демократического общества в отдельно взятой профессии стали постепенно отказываться.

Сегодня саморегулируемые организации воспринимаются как некие ведомства, которые выполняют контрольные и надзорные функции. Рассмотрим результаты опроса, проведенного в апреле 2016 г. (*рис. 2*). В опросе приняли участие 92 человека. Большинство отвечающих считает, что повлиять на формирование закона об оценочной деятельности оценщики не могут.

В контексте оценочной деятельности правом законодательной инициативы обладают депутаты Государственной думы и Правительство Российской Федерации через Минэкономразвития России. В Государственной думе действует Рабочая группа по совершенствованию законодательства в области оценочной деятельности под руководством И.Д. Грачева. При Минэкономразвития России создан Совет по оценочной деятельности.

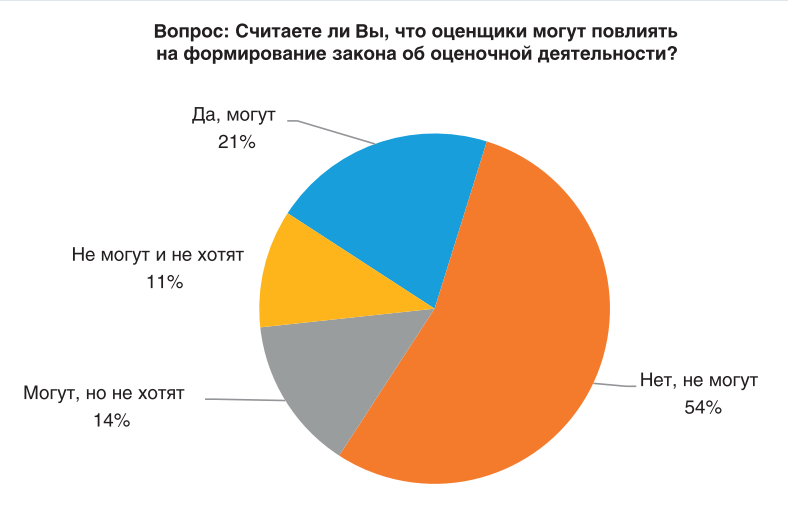
В состав обоих органов входят представители саморегулируемых организаций. Существует возможность для внесения предложений, однако этого не происходит. Вот что сказал Ярослав Щетинин, координатор рабочей группы Государственной думы: «Рабочая группа была создана в начале 2012 г. для обмена мнениями, обсуждения и выработки консолидированной позиции по вопросам законодательного обеспечения отечественного рынка оценочных услуг. Инициаторами создания Группы выступили депутаты Грачев И.Д. и Крутов А.Д. Событие

Рисунок 1

Результаты опроса оценщиков в 2011 г. на сайте *Appraiser.ru*

Рисунок 2

Результаты опроса оценщиков в апреле 2016 г. на сайте *Appraiser.ru*



это было даже проанонсировано на *Appraiser.ru*. Подразумевалось, что оценщики воспользуются предоставленной возможностью для оформления своих насущных пожеланий и требований в законодательную инициативу. Тем не менее, вплоть до конца 2015 г., то есть за три с половиной года существования Группы, никакой активности ни со стороны профессионалов рынка, ни со стороны их объединений не наблюдалось». Следует отметить, что «предложения и поправки к законопроектам» законодательной инициативой не являются, несмотря на их неоспоримую важность.

Неудивительно, что на фоне «народного безмолвия» инициатива сначала формально, а потом уж и официально переместилась в правительственные кабинеты. Отныне «желания оценщиков» в законопроекты оформляются министерскими чиновниками, хотя многие оценщики являются активными, готовы работать над проектами законов и стандартов. На вопрос «доводилось ли вам выступать с инициативой в области законодательства или разработки стандартов» 25 человек из 88 ответили «да». Про инициативу говорят также и саморегулируемые организации. Видимо, она есть, но проявляется не через депутатскую группу, а как-то иначе.

Ситуация с Советом по оценочной деятельности при Минэкономразвития России тоже несколько иная. Обсуждения и вносимые законопроекты закрыты. Появление очередных поправок в закон каждый раз является неожиданностью, что прямо противоречит Указу Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

Примеров масса, например, последняя инициатива с альтернативным законом по кадастровой оценке, предложенным правительством. Этот проект получил массу отрицательных отзывов со стороны оценочного сообщества, в том числе и от саморегулируемых организаций. Фактически доступ к законодательной инициативе через правительство закрыт. Оценочное сообщество рассматривается Минэкономразвития как ведомственный «придаток», нуждающийся в воздействиях организационного характера.

Перед началом работы над статьей мы направили перечень вопросов в саморегулируемые организации. Вопросы касались участия членов СРО в рабочих группах по разработке стандартов, проводимых мероприятиях в области совершенствования законодательства и пр. Ответы были получены из четырех СРО: 1) СРО РОО; 2) СРО СМАО; 3) СРО АРМО; 4) СРО «Экспертный совет». Ответившие указали, что члены опрашиваемых саморегулируемых организаций принимали и принимают активное участие в разработке стандартов, проводят мероприятия с обсуждением вносимых правительством законопроектов и пр. Однако результата такой активности все еще нет. Все предложения, отзывы и оценки (а их немало) остаются без ответа.

В ст. 6 п. 5 прямо указана одна из основных функций: «СРО представляет интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления». СРО действительно представляют интересы своих членов. Однако результат представления ничтожно мал. Какого-либо конструктивного диалога между правительством и саморегулируемыми организациями нет.

СРО АРМО так ответили на вопрос «могут ли оценщики — члены СРО принять участие в разработке предложений по изменению законодательства и стандартов»: «*Для органов государственной власти мнение СРОО не является обязательным. И это является основной проблемой. Фактически саморегулирование в России останавливается из-за нежелания чиновников принимать позицию профессионального сообщества. В таком контексте*

реализовать в полной мере все позитивные преимущества Закона об оценочной деятельности и Закона о СРО для субъектов саморегулирования не представляется возможным». Аналогичные ответы были и от других СРО.

Какого-либо конструктивного диалога между правительством и саморегулируемыми организациями нет.

Ситуация вполне закономерна. С вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 225-ФЗ функции по нормативно-правовому регулированию в области оценочной деятельности и функции по выработке государственной политики в области оценочной деятельности лежат на уполномоченных федеральных органах, то есть на Министерстве экономического развития. А вот функциями саморегулируемой организации оценщиков, согласно ст. 22.1 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ», являются разработка и «утверждение стандартов и правил оценочной деятельности; разработка правил деловой и профессиональной этики в соответствии с типовыми правилами профессиональной этики оценщиков...». Иначе говоря, о саморегулировании, о котором речь шла на этапе становления, сейчас говорить уже не приходится.

Инициативу в законодательной области для членов саморегулируемых организаций оценщиков нужно понимать в контексте внесения изменений в федеральный закон, федеральные стандарты оценки и правила СРО.

При проведении опроса большинство (70%) респондентов отметили, что их не устраивает закон об оценочной деятельности. Также большинство (83%) высказалось, что их не устраивают существующие профессиональные стандарты оценки. Опрос проводился в апреле 2016 г. На вопросы ответили 100 человек.

И если вопрос о внесении изменений в федеральный закон об оценочной деятельности довольно сложный ввиду многих причин, то проблема профессиональных стандартов решается проще — ими должны заниматься не представители правительства, а члены профессионального сообщества. Именно эта логика закладывалась в саморегулирование.

Последние версии стандартов были разработаны и приняты менее года назад. В рабочих группах участвовали представители многих СРО оценщиков. Тем не менее большинство оценщиков существующие стандарты справедливо считают слабыми, противоречивыми и буквально «непрофессиональными».

Здесь мы вновь видим противостояние правительства и саморегулируемых организаций. Упоминаемые стандарты были разработаны в рамках выполнения мероприятий дорожной карты по совершенствованию оценочной деятельности (см. распоряжение Правительства РФ от 26 сентября 2013 г. № 1744-р). Дорожная карта была составлена правительством. У оценщиков же этот документ вызвал шок и недоумение. Было ясно, что он крайне сырой и к появлению каких-либо положительных тенденций явно не приведет (*рис.3*).

Чего стоят хотя бы контрольные показатели эффективности реализации дорожной карты. Один из них — «доля рассмотренных дисциплинарными комитетами саморегулируемых организаций оценщиков жалоб на их членов, в том числе доля жалоб, по результатам рассмотрения которых применено дисциплинарное взыскание в форме рекомендации об их исключении, в общем количестве поступивших жалоб». Базовое значе-

Рисунок 3

Результаты опроса оценщиков в 2013 г. на сайте *Appraiser.ru*

Большинство оценщиков справедливо считают существующие стандарты слабыми, противоречивыми и буквально «непрофессиональными».

ние (на 2013 г.) — 13(2)%. Планы на 2014 г. — 22(3)%, на 2015 г. — 75(16)%. Иными словами, если доля жалоб и исключений из СРО растет, мероприятия дорожной карты реализуются эффективно. А если СРО занимается «предупреждением» появления жалоб, например, проводит мероприятия предварительного внутреннего контроля, дорожная карта неэффективна. Странная логика.

Подготовка федеральных стандартов оценки была одним из удивительных периодов: функционировали многочисленные рабочие группы, состоящие из оценщиков, потребителей услуг, представителей органов власти. Каждое вносимое предложение активно обсуждалось, проводилось голосование, и на утверждение в министерство отдавался готовый проект. Однако на выходе стандарт почему-то существенно видоизменялся.

Особое внимание хотелось бы уделить ФСО № 9 «Оценка для целей залога». На примере принятия этого стандарта видно, что вмешательство в логику закона о саморегулировании может приводить к хаосу.

В 2014 г. законодательство об оценочной деятельности серьезно изменилось. В законе об оценочной деятельности появилась фраза «регулирование оценочной деятельности осуществляется советом по оценочной деятельности при уполномоченном федеральном органе, осуществляющем функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности». Положения о совете были приняты приказом от 5 ноября 2014 г. № 700. В этом положении были обозначены функции, в том числе «рассмотрение предложений потребителей оценочных услуг и иных организаций о совершенствовании методологии оценки отдельных видов объектов оценки».

Фактически в отрасль допущены все, кто имеет необходимость оказывать на нее влияние. Следует отметить, что потребители услуг не являются профессиональными участниками рынка, а значит, по логике закона о саморегулировании не должны не то что оказывать влияние, а даже высказывать мнение. Чтобы было понятнее, приведем грубое метафорическое сравнение с медицинскими услугами: некий потребитель вдруг начинает оспаривать методы лечения и подвергать сомнению профессиональные стандарты для врачей. Звучит абсурдно. А в оценочной деятельности был предложен потребителями и принят стандарт по оценке залогов. Стандарт, конечно, дикий, но почему-то пропущенный всеми контролирующими инстанциями.

Основная идея этого стандарта — заключение трехсторонних договоров между залогодержателем, залогодателем и оценщиком. Проблем тут много. Назовем лишь некоторые. Профессиональные стандарты никоим образом не могут регулировать сферу договорных отношений. В ст. 20 Закона «Об оценочной деятельности» однозначно указано, что «стандартами оценочной деятельности определяются требования к порядку проведения оценки и осуществления оценочной деятельности». Более того, залогодержатель никак не может быть стороной по договору на оказание услуг по оценке. Залогодержатель имеет прямую заинтересованность, имущественный интерес.

Статья 16 Федерального закона № 135-ФЗ прямо запрещает вмешательство заказчика либо иных заинтересованных лиц в деятельность оценщика и юридического лица, с которым оценщик заключил трудовой договор, если это может негативно повлиять на достоверность результата проведения оценки объекта оценки. И самое интересное, что подобное вмешательство уже стало нормой. Сотрудники банков пишут замечания на отчеты оценщиков и делают выводы о том, соответствует стоимость рынку или нет. Хотя по

логике закона об оценочной деятельности они должны обращаться в саморегулируемые организации, то есть к тем, кто является профессионалом и должен заниматься процедурами контроля качества.

Появление различных «регулирующих норм» стало возможным по причине отсутствия у оценщиков единого консолидированного мнения. Его действительно сложно достигнуть, и такие проблемы имеются не только у оценщиков. Единое мнение, взвешенная и одобренная всеми позиция и четкая стратегия развития рынка смогли бы снять избыточный интерес к регулированию отрасли со стороны прочих желающих. Однако консолидированная позиция вырабатывается не сама собой, а на основании обсуждения возникающих вопросов в профессиональном сообществе. На данном этапе механизмы диалога СРО и оценщиков не налажены.

Так, предложения в рамках инициативы по изменению оценочного законодательства и стандартов оценки у всех СРО происходят по следующей схеме: оценщик пишет письмо в исполнительную дирекцию СРО, там письмо регистрируется и далее идет в работу — доводится до сведения руководства СРО (которое как раз и принимает участие в различных совещаниях и мероприятиях) или же подшивается в общую папку с предложениями. Такая схема неэффективна. Оценщик ощущает, что его мнением пренебрегают. СРО не может получить некоторого общего мнения. Если же мнения каким-то образом систематизируются и обрабатываются, опять же возникает вероятность того, что общее мнение будет отражать мнение того, кто «обрабатывал» предложения.

Если в СРО вдруг нет профессионалов по заданному вопросу (а такое вполне может быть, ведь распределение оценщиков по способностям не является равномерным), в общую группу для очного обсуждения отправляется тот, кто есть. Главное для саморегулируемых организаций — принять участие в работе. В этом смысле опять же теряются важные мнения и идеи. Гораздо разумнее объединять профессиональных участников рынка по формату краудсорсинга. Конечно, не в рамках СРО, а по некоторым другим критериям. Важно, чтобы у всех была возможность высказаться, в том числе и анонимно, но с правом последующего раскрытия информации о персоне. Общее мнение может быть выбрано путем голосования. В настоящее время существуют платформы для краудсорсинга. Они позволяют минимизировать «техническую» работу, например, согласование версий документов или рассылку писем участникам обсуждений. Работа становится прозрачной, творческой и позволяет вносить предложения по изменению законодательства максимально комфортно, без оглядки на место жительства, занимаемую должность и ряд других параметров.

Появление таких проектов может способствовать развитию саморегулирования и реализации принципа равной ответственности, который в саморегулирование и был заложен. ЭС

ПЭС 16075 / 19.04.2016

Примечание

1. Итоги круглого стола на тему «Новое в законодательстве об оценочной деятельности. Особенности оценки для целей кредитования», Москва, 13 сентября 2006 г. Организаторы — саморегулируемая межрегиональная ассоциация оценщиков (СМАО) и компания SRG-Appraisal.