

## Компенсационный фонд оценщиков – ошибка Госдумы, которую можно и нужно исправить

**В.М. Рутгайзер**

профессор кафедры оценки и управления собственностью Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук (г. Москва)

Валерий Максович Рутгайзер, valrut01@mail.ru

Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об оценке), принятый в 1998 году<sup>1</sup>, со временем претерпел множество изменений, оформленных в виде поправок, принятых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Одно из таких изменений связано с появлением двух новых статей, касающихся формирования так называемого компенсационного фонда (КФ) саморегулируемых организаций оценщиков (СРО). В итоге мы получаем совершенно невиданный в мировой оценочной практике институт.

Я считаю *ошибочным* навязывание СРО *обязательного* формирования компенсационного фонда. Однако все СРО уже собрали деньги с каждого члена для своих компенсационных фондов. Ликвидировать эти фонды уже невозможно, а жить с ними бессмысленно. Как же решить проблему КФ так, чтобы получить реальную пользу от бесславной затеи по их законодательному оформлению?

Именно эту необычную трансформацию ошибочного законодательного решения об организации КФ в разумную конструкцию, полезную для оценщиков, я и хочу здесь представить. Ясно, что потребуются по-иному расписать в Законе об оценке цели формирования КФ, задачи его использования и даже иначе назвать трансформированный фонд. Но для этого законодатели должны *честно признать*, что они совершили необдуманные действия, проголосовав

когда-то единогласно за внесение таких поправок в Закон об оценке, которые придали легитимность доморощенным представлениям думцев о КФ.

Мало кто хочет признавать свои ошибки. Но нет непогрешимых законодателей. Иногда стоит отыграть и назад. Именно это, я уверен, нужно сделать в отношении КФ оценщиков.

Совокупность положений о компенсационном фонде СРО была введена Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». В статье 24.8. Закона об оценке говорится о том, что «компенсационным фондом саморегулируемой организации оценщиков ... является обособленное имущество, принадлежащее саморегулируемой организации оценщиков на праве собственности и первоначально формируемое исключительно в денежной форме за счет обязательных взносов ее членов». Скажу о том, что формирование КФ СРО – это чисто российский вклад в организацию деятельности мирового оценочного сообщества. Такого фонда не существует ни у оценщиков США, Канады, Германии, Франции, Англии, ни у оценщиков других европейских стран. Не правда ли это нетривиальная ситуация?

Взнос в компенсационный фонд обязателен для любого оценщика. Иначе он не может вступить в СРО, а значит, заниматься оценкой. Такой взнос (сейчас он составляет

<sup>1</sup> Об оценочной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ.

30 тысяч рублей) является как бы платой за получение права заключать договоры на выполнение оценочных работ. Согласно Закону об оценке только член СРО, внесший взнос в КФ, может принимать заказы на оценку. Сейчас в КФ одиннадцати действующих СРО накоплены взносы примерно 19 тысяч оценщиков. Так что в этих фондах аккумулировано не менее 570 тысяч рублей, а с учетом прибыльности использования этих фондов – около 700 миллионов рублей. В ближайшие 2–3 года общая величина КФ СРО достигнет 1 миллиарда рублей. Это немалые деньги.

Как же используются эти фонды? Закон об оценке строго фиксирует условия применения средств КФ: СРО «для размещения средств компенсационного фонда в целях их сохранения и увеличения заключает с управляющей компанией договор доверительного управления таким фондом» (ст. 24.9).

Четко расписано и то, как обеспечивать «сохранение и увеличение». По Закону об оценке не менее 40 процентов от средств компенсационного фонда должно быть размещено в государственные ценные бумаги. И не более чем 40 процентов компенсационного фонда может быть «размещено в обращающиеся на организованном рынке ценных бумаг акции российских эмитентов» (ст. 24.9). Имеются в виду только акции открытых акционерных обществ или паи паевых инвестиционных фондов.

Кому выгодны такие условия? – Только управляющим компаниям. Жесткость условий размещения средств КФ аргументируется тем, что это якобы позволит минимизировать риски использования размещаемых денежных средств. Однако минимизировать подобные риски вполне возможно и по-другому, например посредством размещения средств компенсационного фонда в наиболее надежных банках, скажем, в Сбергательном банке Российской Федерации или ВТБ. Однако Закон об оценке запрещает СРО обращаться к услугам банков для хранения средств КФ. Заметим, что банковское размещение КФ позволило бы разумно упростить громоздкую схему контроля за использованием средств фондов.

Сейчас такая схема размещения средств КФ предусматривает следующее:

1) принятие СРО инвестиционной декларации о размещении средств КФ;

2) заключение договора с управляющей компанией;

3) управляющая компания (УК) обязана контролировать соблюдение ограничений размещения средств (это указанные ранее 40 и 40 процентов);

4) УК должна заключить договор со специализированным депозитарием (СД);

5) СД контролирует управляющую компанию в части соблюдения указанных ограничений;

6) если есть случаи несоблюдения ограничений, СД информирует об этом не только СРО, но и «уполномоченный федеральный орган, осуществляющий функции по надзору за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков» (ст. 24.9 Закона об оценке).

Теперь о том, как распределяется доход от размещения фондов КФ: его можно использовать *только* «на пополнение этого фонда и покрытие расходов, связанных с обеспечением надлежащих условий размещения таких средств» (ст. 24.9 Закона об оценке). Так что из этих расходов формируются доходы УК и СД. А СРО вообще не может использовать этот доход. Несправедливо? – Конечно. Но добиться здесь справедливого решения можно только после изменения условий формирования КФ. Это можно сделать с помощью внесения новых поправок в Закон об оценке.

Необходимость таких поправок становится особенно очевидной, если исходить из того, что КФ должен использоваться для возмещения *ущерба*, появившегося у заказчиков (или у третьего лица) в результате некачественного выполнения договора на оценку. Но это возможно только в том случае, если заказчик (или третье лицо) докажет появление ущерба от выполненной оценщиком работы. Но кто может решить вопрос о размерах такого ущерба? – Оказывается, не только арбитражный суд, но и страховая компания (так сказано в Законе об оценке). То есть без суда, а только если есть «признанный страховщиком факт на-

ступления страхового случая по договору обязательного страхования ответственности» (ст. 24.8). Тогда вне рамок судебных процедур страховщики могут потребовать от СРО компенсационных выплат. Оценщики считают, что недопустимо приравнивать признанный страховщиком факт страхового случая к решению арбитражного суда. Это, как мне кажется, открывает широкие возможности для манипулирования страховщиками такими фактами. Безусловно, упоминание о возможности самостоятельного внесудебного решения страховщиков о взыскании средств КФ нужно убрать из Закона об оценке. Только арбитражный суд вправе принять обоснованное решение об обращении взыскания на КФ, тем более что компенсационная выплата возможна только в том случае, если «для возмещения ущерба, причиненного оценщиком, недостаточно средств, полученных по договору обязательного страхования ответственности» (ст. 24.8 Закона об оценке). Кто может определить «достаточно» или «недостаточно» средств? – Только арбитражный суд по иску потерпевшей стороны. Страховые компании тоже должны обращаться в суд. Их внесудебные действия в отношении оценщиков СРО недопустимы. Правда, здесь не совсем ясно, что может служить основанием для получения «компенсационной выплаты».

Дело в том, что для оценщиков, помимо страхования гражданской ответственности, предусмотрено страхование профессиональной ответственности. Применительно к последней и предусмотрены выплаты из КФ. В чем же разница в страховых выплатах? Вот здесь и появляется возможность толкования не вполне определенных

положений Закона об оценке. Приведем высказывание на этот счет В.С. Плещачевского. По его словам, «разница в том, что в первом случае необходимо доказать ущерб, а во втором – ущерб и нарушение профессиональных стандартов»<sup>2</sup>. Таким образом, на компенсационные выплаты можно рассчитывать только в том случае, если ущерб связан с нарушением стандартов оценочной деятельности. Однако доказать нарушение стандартов оценочной деятельности, следствием которого стало нанесение ущерба заказчикам, вне рамок гражданской ответственности практически невозможно. Не может быть возможного нарушения стандарта, которое причинило бы ущерб заказчику. Хотя бы потому, что в законе об оценке для этого предусмотрено страхование гражданской ответственности<sup>3</sup>. Еще один вид страхования, а именно страхование коллективной ответственности, – это уже просто перебор. Вот почему ни в одной стране мира оценщиков не заставляют формировать КФ в расчете на возможное «нарушение профессиональных стандартов». С какой стати вводить двойное страхование ответственности оценщиков – индивидуальное и коллективное?

Стоит сказать, что за 3,5 года существования КФ еще *не было ни одного случая* компенсационных выплат. Уверен, что их и не будет, если исключить из Закона об оценке положение о внесудебном обращении взыскания страховых компаний на КФ. Добиться таких выплат по суду практически невозможно. Значит, нужно упразднить КФ? – Думаю, что разумнее поступить по-другому.

Дело в том, что пока СРО не могут пользоваться огромными средствами КФ. Со-

<sup>2</sup> См.: // Оценочная деятельность. 2009. № 4. С. 19.

<sup>3</sup> Правда, в отношении реального применения этого вида страхования у специалистов по гражданскому праву возникли серьезные вопросы. Вот что по поводу обязательного страхования ответственности оценщиков (статьи 24.6 и 24.7 Закона об оценке) пишет доцент кафедры предпринимательского права Государственного университета – Высшей школы экономики А. Курбатов: «Эффективность применения конструкции страхования оценщиков ... под большим вопросом, поскольку правовое регулирование ... здесь противоречиво до абсурдности» (Курбатов А. Ответственность оценщиков как воплощение юридического абсурда // Корпоративный юрист. 2010. № 9. С. 15).

Автор этой статьи не скупится на резкие суждения положений Закона об оценке относительно обязательного страхования ответственности оценщиков. Приведем лишь одно из них: «Эта конструкция (страхования. – В.Р.) представляет собой юридический нонсенс» (там же, с. 14).

Стоит заметить, что страхование гражданской ответственности оценщиков отсутствует в практике оценочной деятельности за рубежом. Это чисто российское новшество.

гласно Закону об оценке эти средства за- прещено использовать для удовлетворения нужд СРО. Средства накапливаются для возмещения мифических ущербов от деятельности оценщиков. Как правило, использование КФ управляющими компаниями приносит определенную прибыль. Такой прирост средств КФ, формально принадлежащих СРО, должен облагаться налогом. Отсюда и скрытая незаинтересованность СРО в стимулировании эффективного управления КФ. Ведь чем больше прирост этого фонда, тем больше нужно платить налогов «живыми» деньгами. Складывается парадоксальная ситуация: размеры фонда возрастают, за это надо платить налог из взносов оценщиков, но сами средства им недоступны. За что тогда выплачивается налог на прирост КФ?

Одно из очевидных решений вопроса об использовании компенсационных фондов СРО заключается в их централизации под эгидой Национального совета по оценочной деятельности (НСОД), в состав которого входят представители всех СРО. Я допускаю, что на первых порах не все СРО захотят объединять в рамках НСОД свои КФ. Однако выгоды такого объединения в конце концов позволят добиться объединения КФ при НСОД на добровольных началах.

Но одной централизации здесь недостаточно. На мой взгляд, в централизованном КФ нужно предусмотреть возможность его использования на условиях *эндаумента*<sup>4</sup>. Эти условия предполагают сохранение основной суммы эндаумента и использование в заранее обозначенных целях только *прироста* этой суммы. Основная сумма сохраняется прежней (или с разумным пополнением из прироста). Как следует использовать этот прирост? Прежде всего часть денег из этого прироста должна быть выплачена в виде налогов на увеличивающуюся стоимость имущества. Тогда текущие поступления от членов СРО не будут использоваться для погашения налоговых обязательств. Исчезнет несуразица: выпла-

чивать налог за средства, которыми СРО воспользоваться не могут. Так что часть накоплений КФ по справедливости пойдет на уплату налогов. Некоторая доля приращенных средств может быть направлена на увеличение размеров централизованного КФ. Какая это будет «часть», должен решать попечительский совет, который необходимо создать при НСОД.

Я полагаю, что прирост денежных средств централизованного КФ может быть использован по решению попечительского совета для финансирования научно-исследовательских проектов и издания в интересах оценщиков специализированной литературы, в том числе переводной. Возможны и иные пока недоступные оценщикам направления использования прироста денежных средств эндаумента – централизованного КФ. На мой взгляд, часть прироста средств КФ можно было бы использовать для финансовой поддержки функционирования СРО, в частности, для привлечения квалифицированных юристов. Такое направление использования возросших ресурсов централизованного КФ смягчило бы необходимость увеличения год от года размеров членских взносов в СРО.

Нет сомнения в том, что попечительский совет вполне может посчитать допустимым часть КФ держать на депозитных счетах в надежных банках. Это позволит существенно минимизировать риски использования этого фонда. Такая возможность должна быть предусмотрена в Законе об оценке, который пока исключает ее.

Итак, если удастся «открыть кассу» централизованного КФ, появятся следующие принципиально новые возможности саморегулирования:

1) налоговые выплаты за прирост стоимости имущества КФ будут происходить непосредственно за счет этого прироста;

2) оплата услуг управляющей компании будет также обеспечиваться за счет прироста средств эндаумента;

<sup>4</sup> Эндаумент (Endowment) – «сумма денег,.. доход от которой используется для постоянного финансирования научной, просветительской, благотворительной деятельности» (Федоров Б. Г. Новый англо-русский банковский и экономический словарь. СПб. ; М., 2004. С. 240).

3) оплата экспертизы отчетов арбитражных управляющих, которая сейчас должна выполняться СРО оценщиков бесплатно<sup>5</sup>;

4) НСОД как хранитель эндаумента (совокупного компенсационного фонда) будет заинтересован в увеличении прироста стоимости самого эндаумента. Сейчас для любой СРО, по существу, безразлично, насколько увеличивается стоимость его КФ, в рамках же моих предложений этот прирост будет выгоден не только НСОД и нанятой им управляющей компании (может быть, их будет несколько), но и государству (чем больше прирост стоимости, тем значительнее налоговые поступления);

5) эффективное использование прироста средств централизованного КФ обеспечит финансовую поддержку попечительского совета при НСОД, представляющего интересы всех СРО;

6) и, наконец, самое важное – НСОД получит определенные возможности финансирования научно-исследовательских и издательских проектов (сейчас нет средств для этого); в перспективе возможно наладить издание профессионального журнала оценщиков.

Скажу и о том, что централизация КФ позволит по-новому подойти к проблеме перехода оценщиков из одной СРО в другую. Сейчас желающие сменить СРО должны заново оплатить взнос в КФ, то есть вновь выложить 30 тысяч рублей. В условиях централизации КФ оценщики смогут выбирать наиболее подходящие для них СРО. Иными словами, у них появится возможность «голосовать ногами» против неэффективного руководства, исчезнет феномен «крепостного права».

Может быть, мобильность оценщиков стоило бы как-то ограничивать, допустив, скажем, возможность не более одного пе-

рехода из одной организации в другую в течение полутора лет. Это нужно для того, чтобы обеспечить определенную устойчивость состава СРО. Устойчивость же необходима для эффективной организации их деятельности.

Требуется пояснения и вопрос, касающийся взносов оценщиков КФ. Дело в том, что по Закону об оценке не допускается «возврат членами саморегулируемой организации оценщиков взносов» (ст. 24.8). Почему? А вдруг, говорят сторонники этого ограничения, в результате использования отчета когда-то выбывшего из СРО оценщика возникнет ущерб. Тогда, мол, может и понадобится использовать этот взнос для компенсационной выплаты заказчику. Явно надуманное утверждение. При централизации КФ оно вообще потеряет какой-либо смысл. На мой взгляд, взносы в КФ вполне можно возвращать выбывающим из СРО оценщикам. И сделать это намного легче при централизации КФ. Особенно недопустимо присваивать взносы в КФ исключаемых из СРО оценщиков<sup>6</sup>. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что нередко исключение используется для подавления демократических начал организации работы СРО. Но это все же несколько иная тема. Однако присваивать ранее внесенные взносы в КФ, по-моему, вообще безнравственно. Их нужно выплачивать тем, кто покидает СРО, с учетом среднего прироста величины первоначального взноса за время членства в СРО.

Теперь остается назвать возможную сумму прироста денежных средств эндаумента – централизованного КФ. Если исходить из уже указанной цифры (700 миллионов рублей), это означает, что в распоряжении НСОД могло бы находиться ежегодно не меньше 55–60 миллионов рублей, а в даль-

<sup>5</sup> Это положение, недавно оформленное в качестве закона, вызывает возмущение руководителей СРО. Одни из них (Е.Л. Палочкин) резонно замечает: «Скажите, пожалуйста, где в мире капитала государство может принять закон, который уполномочивает одно бизнес-сообщество бесплатно работать на другое бизнес-сообщество... И только в России законодатели говорят: арбитражные управляющие работают за деньги, а вы, пожалуйста, работайте на них бесплатно» (*Палочкин Е. Л. Сквозь льды на веслах // Экономические стратегии. 2010. № 10. С. 82*).

<sup>6</sup> Во всяком случае с исключенных из СРО оценщиков в том случае, если они захотят вновь вернуться к оценочной деятельности, не стоит требовать еще раз 30 тысяч рублей. Сейчас же в соответствии с Законом об оценке исключенные в течение 3-х лет не могут быть членами СРО, а если опять захотят работать оценщиками, то должны еще раз платить 30 тысяч рублей.

нейшем еще больше. Дело в том, что сегодняшняя конъюнктура финансовых рынков позволяет рассчитывать примерно на такую результативность эндаумента – единого компенсационного фонда под эгидой НСОД. Вполне возможно, что приведенные цифры представляют оптимистический вариант его функционирования. Но и пессимистический вариант не так уж незначителен с точки зрения достижения выдвинутых перед общим КФ целей. Это значит, что ежегодно примерно 40–45 миллионов рублей можно было бы расходовать на осуществление отдельных проектов по линии НСОД. Но, наверное, важнее всего то, что взносы в КФ со стороны оценщиков, которые они рассматривают как *неизбежные*, но пока совершенно *бесполезные*, станут источником удовлетворения действительно общих потребностей оценочного сообщества. Сейчас компенсационные фонды представляются оценщикам как достижение победы законодательства *над здравым смыслом*. Зачем нужен механизм КФ, если к нему еще ни разу не прибегали?

Может быть, в будущем КФ понадобится именно в целях, которые приписаны ему Законом об оценке. Этого я вовсе не исключаю<sup>7</sup>. Но есть и другие цели, в достижении которых заинтересовано все сообщество оценщиков. Наверное, новые условия КФ как эндаумента нужно законодательно подтвердить. Произойдет это или нет, трудно сказать. Но если это все же случится, нужно найти более точную *замену термину* КФ. Может быть, накопительные средства стоило бы назвать фондом коллективной

поддержки оценочной деятельности в России?

Представленные предложения по уточнению правового поля оценочной деятельности направлены на передачу некоторых функций саморегулируемых организаций Национальному совету по оценочной деятельности. НСОД приобрел опыт организации работ российских оценщиков, и передача от СРО некоторых функций регулирования их (оценщиков) деятельности никак не отразится на общих условиях саморегулирования. Напротив, в усилении роли НСОД, без всякого сомнения, заинтересованы сами СРО – учредители этой новой структуры. В результате осуществления предлагаемых действий СРО получат возможность более эффективно осуществлять предоставленные оценщикам широкие полномочия саморегулирования.

По моему мнению, единогласное принятие поправок в Закон об оценке, не соответствующих ни современной теории, ни зарубежной практике оценочной деятельности, произошло только потому, что при их обсуждении сами оценщики были отеснены людьми, не вполне понимающими природу оценивания стоимости активов и обязательств<sup>8</sup>. Придуманные ими умозрительные построения не пошли на пользу оценщикам, но их усилия все же не оказались бесполезными: в выигрыше оказались страховщики, депозитарии, специалисты по рынку ценных бумаг и паевых инвестиционных фондов, то есть те, кто имеет косвенное отношение к оценке. Реальные же

<sup>7</sup> Но это возможно только в том случае, если справедливая стоимость станет самостоятельным видом стоимости, используемой российскими оценщиками. Тогда оценщики, находясь в связке с аудиторами при формировании данных по МСФО, могут оказаться причастными к формированию недостоверной отчетности о бизнесе, вводящей инвесторов в заблуждение. Но пока российские федеральные стандарты оценки (ФСО) игнорируют понятие справедливой стоимости (fair value). Так что и говорить о судебных преследованиях и компенсационных выплатах пока не приходится.

Удивительно, но fair value представлена во всех зарубежных стандартах оценки, в том числе в RICS и MCO. Лишь российские федеральные стандарты оценки, утвержденные Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации, обходятся без понятия справедливой стоимости. Чего тогда стоит фраза Закона об оценке о том, что «федеральные стандарты оценки разрабатываются ... с учетом международных стандартов оценки» (ст. 20)?

<sup>8</sup> «На мой взгляд, – утверждает Е.Л. Палочкин, – те, кто пишут законы об оценочной деятельности, не понимают, что она собой представляет с профессиональной точки зрения... Те, кто писал этот закон (имеется в виду закон от 27 июля 2006 года № 157-ФЗ, в который введены новые статьи о компенсационном фонде. – В.Р.) или продвигал его, понятия не имеют, как живет оценочное сообщество» (Палочкин Е. Л. Сквозь льды на веслах // Экономические стратегии. 2010. № 10. С. 81–82).

участники оценочной деятельности, безусловно, оказались в накладе.

Пришло время учесть в Законе об оценке реальные интересы оценочного сообщества. В последнее время законодатели игнорируют эти интересы.

### ЛИТЕРАТУРА

1. *Верхозина А. В.* Правовое регулирование оценочной деятельности. М. : Издательство ООО «Международный дом оценки» ; ООО «Политбюро», 2008.

2. Об оценочной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ.

3. Об утверждении Федерального стандарта оценки «Цель оценки и виды стоимости» (ФСО № 2) : приказ Министерства экономического развития и торговли Рос-

сийской Федерации от 20 июля 2007 года № 255.

4. *Плескачевский В. С.* Нигде стандарты и правила чиновниками не устанавливаются // *Оценочная деятельность*. 2009. № 4.

5. *Палочкин Е. Л.* Сквозь льды на весах // *Экономические стратегии*. 2010. № 10.

6. *Федоров Б. Г.* Новый англо-русский банковский и экономический словарь. : СПб ; М., 2004.

7. *Курбатов А.* Ответственность оценщиков как воплощение юридического абсурда // *Корпоративный юрист*. 2010. № 9.

8. Стандарты оценки RICS. М. : Альпина Паблишерз, 2011.

9. Международные стандарты оценки, 7-е изд. М. : Российское общество оценщиков, 2005.