



# ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.А.Медведеву

1. Проведите оценку результативности системы саморегулирования, внедренной в отраслях и видах экономической деятельности.

63188 2014 г.



Доклад – октябрь 2014 г.

2. Примите меры по совершенствованию механизмов саморегулирования, предусматривающие:

формирование эффективной общегосударственной модели саморегулирования, определяющей его цели и задачи и позволяющей использовать потенциал саморегулирования для повышения качества продукции и услуг субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности;

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

обеспечение максимальной прозрачности деятельности саморегулируемых организаций, а также эффективного государственного контроля и надзора, исключающего случаи недобросовестной деятельности таких организаций.

Доклад – январь 2015 г.

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

Доклад – август 2014 г.

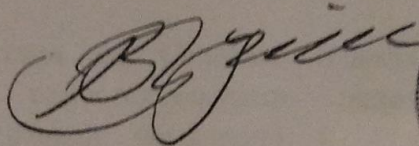

ИШ-П16-4172



2 100018 71566 3

4. Обеспечьте ежегодный системный мониторинг деятельности саморегулируемых организаций в отраслях экономики и сегментах рынка.

Доклад – май 2015 г., далее – ежегодно.

  В.Путин

27 мая 2014 г.

**Пр-1168**

## ИНФОРМАЦИЯ

### **о результатах проверки исполнения федеральных законов и решений Президента Российской Федерации по вопросам развития саморегулирования в части эффективности реализации саморегулируемыми организациями возложенных на них законодательством контрольных функций**

В соответствии со Сводным планом контрольных мероприятий, осуществляемых самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, на первое полугодие 2014 г. Контрольным управлением Президента Российской Федерации проведена проверка исполнения федеральных законов и решений Президента Российской Федерации по вопросам развития саморегулирования в части эффективности реализации саморегулируемыми организациями возложенных на них законодательством контрольных функций.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» была поставлена задача обеспечить замену в отдельных отраслях экономики избыточных и неэффективных административных механизмов государственного контроля альтернативными рыночными механизмами.

Одним из них должно было стать саморегулирование в различных сферах экономической деятельности, формирование которого планировалось завершить в рамках принятой еще 2005 году Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах.

С принятием Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» саморегулирование получило определенную нормативную регламентацию. Сформирована его правовая и экономическая основа. Установлены порядок создания саморегулируемых организаций (далее - СЮ), основные их функции, права и обязанности. При этом количество лицензируемых видов деятельности сократилось с более 1,2 тысячи до 49, или в 25 раз. Это позволило в некоторой степени снизить административную нагрузку на бизнес.

К настоящему времени в стране создано более тысячи различных СРО, две трети из которых образованы на условиях обязательного членства в них профессиональных участников рынка, зачастую в качестве альтернативы лицензированию.

Вместе с тем проверка показала, что отсутствие единых базовых принципов функционирования саморегулирования, а также эффективной государственной политики в данной сфере не позволили стать указанному рыночному механизму действенным инструментом контроля за профессиональной и предпринимательской деятельностью.

Не реализуется основная функция СРО контроль за предпринимательской или профессиональной деятельностью членов СРО. Практически во всех СРО указанный контроль ограничивается лишь проверками наличия определенной набора документов.

Кроме того, в ряде случаев *внешний контроль качества* работы субъектов профессиональной деятельности осуществляется СРО на платной основе. Так, в сфере аудиторской деятельности формируемый СРО для этих целей размер целевого взноса достигает 500 тыс. рублей и зависит от объема реализации аудиторами своих услуг за проверяемый период, а также выручки от их деятельности.

Анализ международной практики свидетельствует, что в сфере саморегулирования широко используются меры воздействия, создающие для недобросовестных участников рынка различные репутационные риски, в том числе влияющие на уровень их продаж. Например, в Великобритании представленные компанией «СмитКляйн» потребителям недостоверные сведения о своей продукции привели к снижению ее продаж на 15% и потере около 18 млн. фунтов стерлингов годового оборота.

В Российской Федерации применяемые СРО меры дисциплинарного воздействия в отношении недобросовестных членов СРО зачастую оказываются неэффективными и не создают каких-либо репутационных рисков для недобросовестных участников рынка. При этом в условиях крайней заинтересованности СРО в сохранении количества своих членов даже в случаях выявления нарушений со стороны субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности решения об их исключении из СРО не принимаются. Например, по итогам проверок деятельности арбитражных управляющих, проведенных НП СРО «Лига» в 2013 году, несмотря на выявленные нарушения, решение об исключении из СРО принято только в одном случае.

Более того, распространена практика перехода организаций из одной СРО в другую, что позволяет недобросовестным участникам рынка избегать проводимых в отношении них проверок. Так, в 2012 году почти треть аудиторов из запланированных к проверке добровольно прекратила членство в СРО НП «Российская коллегия аудиторов» после получения уведомлений о проведении в отношении них внешнего контроля качества работы.

Это приводит к тому, что возложенный на СРО контроль фактически не оказывает существенного влияния на повышение качества продукции и услуг субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, а также уровня доверия к ним потребителей.

Как следствие, в строительной сфере почти в 3 раза увеличилась аварийность на строительных объектах. Стоимость государственных контрактов, расторгнутых по вине недобросовестных застройщиков - членов СЮ строителей, превысила 10 млрд. рублей. Так, расторжение по вине ЗАО «АКРОС» - члена СЮ НП «Объединение строителей Санкт-Петербурга» государственного контракта на сумму более 800 млн. рублей привело к срыву работ по возведению комплекса зданий ФГБУ «Российский научно-исследовательский нейрохирургический институт имени профессора А.Л. Поленова».

Аналогичная ситуация в иных сферах саморегулирования. Начиная с прошлого года Банком России уже лишены лицензий на осуществление банковской деятельности более 50 коммерческих кредитных учреждений. Вместе с тем ряд из них (ОАО «АБ «Пушкино», ОАО «Мастер-Банк» и др.)

имели безоговорочно положительные аудиторские заключения о достоверности их финансовой отчетности.

Одной из актуальных проблем является отсутствие действенных механизмов ответственности субъектов саморегулирования перед потребителями.

Формируемые за счет взносов субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности компенсационные фонды СРО своего назначения не исполняют. В частности, суммарный объем фондов СЮ строительной отрасли, размещенных такими организациями на депозитах в коммерческих банках, составил около 70 млрд. рублей, а компенсационные выплаты - 2 млн. рублей. В СРО арбитражных управляющих из 450 млн. рублей средств их компенсационных фондов выплачено менее 2 процентов.

В то же время только в сфере долевого строительства количество обманутых дольщиков, по данным Минстроя России, на начало текущего года превысило 50 тыс. человек, а сумма долговых обязательств перед ними со стороны недобросовестных застройщиков уже достигла 40 млрд. рублей.

В ряде случаев размеры компенсационных фондов вообще не позволяют возместить ущерб, причиненный членами СРО третьим лицам. Так, в СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов их суммарный размер составляет всего около 2 млн. рублей.

Не принимаются должные меры по обеспечению сохранности средств компенсационных фондов. Четкие требования к кредитным учреждениям и управляющим компаниям, привлекаемым для размещения и инвестирования средств фондов, составу и структуре предлагаемых ими инвестиционных портфелей законодательством не определены.

Как следствие, средства компенсационных фондов СРО размещаются в коммерческих банках без надлежащей оценки их финансовой устойчивости, что уже привело к утрате более 1 млрд. рублей таких средств. Например, около 150 млн. рублей компенсационного фонда НП СРО «Объединение смоленских строителей» было утрачено вследствие отзыва лицензии у ОАО «Смоленский банк».

Более того, ежегодный прирост объемов подавляющего большинства компенсационных фондов оказывается на 2 и более процентных пункта ниже уровня ежегодной инфляции, и фонды фактически обесцениваются. Так, за 2013 год доходность от размещения средств компенсационного фонда НП «СРО Ассоциации Российских Магистров Оценки» в сумме более 67 млн. рублей с применением ООО «Управляющая компания «Финам Менеджмент» составила лишь около 2,4%, или почти в 3 раза ниже годовой инфляции.

Не стала эффективной система личного и коллективного страхования членов СРО. В большинстве случаев страховые выплаты по договорам страхования гражданской ответственности по требованиям заказчиков либо третьих лиц к членам СРО не осуществляются. При этом только в

строительной сфере суммарный объем страховых премий, выплачиваемых членами соответствующих СРО страховым компаниям, достигает 2 млрд. рублей ежегодно, тогда как сумма страховых выплат за нанесение ущерба за прошлый год не превысила 100 млн. рублей.

Вопросы, требующие незамедлительного вмешательства государства в целях вывода отдельных отраслей в сфере саморегулирования из кризиса, активно поднимаются представителями предпринимательского сообщества. Так, изыскатели уже дважды обращались в Правительство Российской Федерации с открытыми письмами, в которых отмечали, что саморегулирование в строительной отрасли фактически не работает, и предлагали практические меры по решению проблемы.

Вместе с тем меры, направленные на совершенствование механизма саморегулирования, органами государственной власти не принимаются.

Формирование нормативной правовой базы в сфере саморегулирования не носит системного характера. Отраслевое законодательство насчитывает свыше 100 нормативных актов, формирующих различные подходы к саморегулированию, принципам деятельности создаваемых СРО, их правам и обязанностям. При этом концепция саморегулирования, определяющая его цели и задачи и позволяющая использовать потенциал данного механизма для повышения качества продукции и услуг субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности, не разработана.

Федеральными органами исполнительной власти не анализируется достигнутый эффект от создания СРО в качестве альтернативы лицензированию профессиональной и экономической деятельности, в том числе их влияние на уровень монополизации рынков, повышение безопасности и качества товарной продукции, сокращение бюджетных расходов. Регулярный мониторинг деятельности СРО, а также общая координация работы в этом направлении Минэкономразвития России не осуществляется.

Федеральными органами исполнительной власти не обеспечивается должный государственный надзор за деятельностью СРО.

В подавляющем большинстве случаев контроль за деятельностью СРО, в том числе за их финансовой деятельностью и состоянием компенсационных фондов, не осуществляется. Например, в 2013 году Минэнерго России из всех СРО в области энергетического обследования проверено всего 4% таких организаций. Ростехнадзором - только четверть. При этом нарушения требований законодательства выявлены лишь в половине случаев, а случаи лишения организаций статуса СРО единичны.

Проверка показала, что федеральными органами исполнительной власти неудовлетворительно реализуются полномочия по учету СРО. Необходимая система отчетности о деятельности таких организаций отсутствует. Форшрваемые различными федеральными органами исполнительной власти

государственные реестры таких организаций между собой не интегрированы и в актуальном состоянии не поддерживаются.

Отсутствуют четкие критерии, позволяющие квалифицировать принадлежность СРО к определенной сфере деятельности. Так, деятельность однотипных СРО в сфере жилищно-коммунального хозяйства отражается в реестре СРО как «управление эксплуатацией жилого фонда», «управление многоквартирными домами» или «ЖКХ», в сфере транспорта — как «перевозка пассажиров и багажа», «автотранспортные услуги», «деятельность в сфере такси» и прочее. При этом сведения, необходимые для получения статуса СРО, в основном не проверяются.

Активное развитие получила посредническая деятельность по оказанию платных услуг по вступлению в СРО в обход установленных требований в области квалификации персонала, по продаже готовых компаний, уже являющихся членами таких организаций, и иных услуг. Так, проведенный анализ свидетельствует о наличии в открытых источниках информации более 3 млн. коммерческих предложений, включая продажу рядом образовательных учреждений удостоверений о повышении квалификации и аттестации, необходимых для вступления в СРО.

Не решены вопросы распределения функций между органами исполнительной власти всех уровней и СРО, что приводит к значительному объему перекрестных и дублирующих полномочий между ними. Так, в сфере аудиторской деятельности полномочия по контролю фактически дублируются Минфином России, Росфиннадзором и СРО.

По-прежнему отсутствует необходимая прозрачность в деятельности СРО. Информация, размещаемая такими организациями на официальных сайтах в сети Интернет, установленным законодательством критериям открытости зачастую не соответствует. Так, из более чем 180 СРО проектных организаций указанным критериям на момент проверки не удовлетворяла ни одна.

Как следствие, в подавляющем большинстве случаев деятельность СРО свелась лишь к формальному допуску субъектов предпринимательства на рынок или в профессию, осуществляемому на платной основе. При этом за счет вступительных взносов в СРО и других платежей значительно выросла финансовая нагрузка на профессиональных участников рынка, которая ежегодно составляет десятки миллиардов рублей и, по оценкам специалистов, в разы превышает их расходы на получение ранее требуемых лицензий. Например, затраты оценщиков на получение соответствующей лицензии составляли около 2 тыс. рублей, тогда как их единовременные расходы, связанные с членством в СРО, уже достигают порядка 50 тыс. рублей.

Общая сумма затрат, связанных с получением строительной лицензии, в большинстве случаев не превышала 25 тыс. рублей, основную часть из которых приходилось на оплату заключений экспертно-базовых центров, необходимость которых была обусловлена наличием «опасных» или «специальных» работ в перечне работ, заявляемых для лицензирования. В то же время расходы предпринимателей на вступление в СРО строителей в ряде случаев достигают 30 млн. рублей и, как

правило, варьируются в зависимости от территории, на которой зарегистрировано СРО, размера выручки и иных условий.

В международной практике (Великобритания, Германия, Франция) широкое распространение получил институт добровольного саморегулирования. При этом размер взносов, связанных с членством в таких организациях, рассчитывается в зависимости от вида деятельности организации, ее оборота, количества специалистов и технического персонала и не превышает в строительстве 2 тыс. евро, в иных отраслях - 200 евро.

В Российской Федерации добровольное саморегулирование не получило необходимого развития. Несмотря на то, что количество СРО с добровольным членством за последние 3 года увеличилось почти в 3 раза, законодательство не содержит действенных стимулов для их формирования. Деятельность таких СРО характеризуется формальным подходом к реализации возложенных на них функций и отсутствием интереса к повышению качества продукции и услуг субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности. СТО с добровольным членством и созданными ими национальными объединениями не выполняются задекларированные цели по разработке правил и стандартов.

В результате, например, в сфере жилищно-коммунального хозяйства во всех субъектах Российской Федерации, расположенных в пределах Центрального федерального округа, в соответствующие СРО вступила лишь четверть управляющих организаций. При этом приняли и утвердили обязательные для исполнения стандарты и правила только 80% таких СРО, обязательства по страхованию ответственности перед потребителями установлены лишь в 26% случаев, а размер компенсационного фонда большинства СРО не достигает 1 млн. рублей.

Отсутствие эффективного саморегулирования в деятельности автотранспортных организаций приводит к допуску на рынок автоперевозок непрофессионалов, что негативно отражается на состоянии транспортной безопасности. Так, по данным МВД России, число дорожно-транспортных происшествий в 2013 году превысило 200 тыс., в которых погибло или пострадало около 280 тыс. человек.

Государственный надзор за деятельностью СРО в добровольных сферах саморегулирования не осуществляется. В то же время выборочный мониторинг сайтов таких СРО в сферах кадастровой деятельности и финансовых рынков показал, что значительная часть обязательной для размещения информации (размеры компенсационных фондов, реестр членов СРО и иное) не соответствует установленным законодательством требованиям либо отсутствует. Так, подобные нарушения выявлены в деятельности СРО НП «Кадастровые инженеры Липецкой области», СРО «Некоммерческое партнерство профессиональных участников фондового рынка Уральского региона» и иных организаций.



Учитывая изложенное, полагаю бы целесообразным поручить Правительству Российской Федерации провести оценку результативности внедренной в отдельных отраслях и видах экономической деятельности системы саморегулирования, обеспечить ежегодный системный мониторинг деятельности саморегулируемых организаций в отраслях экономики и сегментах рынка, а также принять меры по созданию действенных механизмов саморегулирования, в том числе предусматривающие:

- формирование эффективной общегосударственной модели саморегулирования, определяющей его цели и задачи и позволяющей использовать потенциал саморегулирования для повышения качества продукции и услуг субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности;
- совершенствование механизмов ответственности субъектов саморегулирования, а также правил и процедур, обеспечивающих их реализацию;
- обеспечение максимальной прозрачности деятельности саморегулируемых организаций, а также эффективного государственного контроля и надзора, исключающего случаи недобросовестной деятельности таких организаций.

Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о возможности использования средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций в области строительства для создания действенных инструментов обеспечения ответственности недобросовестных застройщиков перед гражданами в сфере долевого строительства.

Контрольное управление  
Президента Российской Федерации