№ 13760-ОФ/Д26и от 12.05.2016 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»   
(в части обеспечения имущественной ответственности аудиторов и аудиторских организаций перед потребителями аудиторских услуг)»

Министерство экономического развития Российской Федерации   
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон   
«Об аудиторской деятельности» (в части обеспечения имущественной ответственности аудиторов и аудиторских организаций перед потребителями аудиторских услуг)» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Министерством финансов Российской Федерации (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта подготовлен в инициативном порядке и представлен   
для подготовки настоящего заключения впервые. Проектом акта предлагается внести в Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Федеральный закон № 307-ФЗ) положения, уточняющие вопросы управления компенсационным фондом саморегулируемой организации аудиторов, а также установление возможности выбора саморегулируемой организацией аудиторов способа обеспечения имущественной ответственности аудиторов и аудиторских организаций перед потребителями аудиторских услуг (формирование компенсационного фонда либо имущественное страхование ответственности своих членов).

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в сроки с 20 ноября 2016 г. по 9 декабря 2016 г., а также проекта акта   
и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) с 3 марта 2016 г. по 1 апреля 2016 г. посредством   
их размещения на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:

[www.regulation.gov.ru/projects#npa=42562.](http://www.regulation.gov.ru/projects#npa=42562.)

По информации, указанной разработчиком в сводном отчете, замечания   
и предложения по уведомлению о подготовке проекта акта не поступали.

Замечания и предложения по проекту акта и сводному отчету поступили   
от ООО «Аренком» и гражданки Е.В. Паршковой. Замечания и предложения указанных участников публичных обсуждений включены разработчиком в сводку предложений, в которой указаны сведения об их учете либо о причинах отклонения.

В ходе подготовки настоящего заключения Минэкономразвития России   
в соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия были проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта в сроки с 13 апреля 2016 г. по 19 апреля 2016 г. с целью выявления мнения заинтересованных лиц относительно потенциальных рисков применения предлагаемого проектом акта правового регулирования.

По результатам дополнительных публичных консультаций были получены отзывы ООО «АУДИТ-ЭВРИКА», Саморегулируемой организации аудиторов «Аудиторская палата России», Некоммерческого партнерства «Институт профессиональных аудиторов», Некоммерческого партнерства «Московская аудиторская палата» (СРО НП МоАП), Саморегулируемая организация Некоммерческое партнерство «Российская Коллегия аудиторов» и Общероссийской общественной организации «Деловая Россия». Замечания и предложения данных участников публичных консультаций приведены в прилагаемой к настоящему заключению сводной таблице результатов проведения публичных консультаций.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено,   
что процедуры проведения оценки регулирующего воздействия разработчиком соблюдены не в полном объеме.

1. Так, в сводном отчете и дополнительных материалах к проекту акта разработчиком не приведены сведения об объемах сформированных в настоящее время компенсационных фондов саморегулируемых организаций аудиторов   
и объемах произведенных из указанных компенсационных фондов выплат потребителям аудиторских услуг за действия или бездействие аудиторов (аудиторских организаций), повлекших за собой причинение убытков потребителям аудиторских услуг и (или) иным лицам.

2. Кроме того, как следует из проекта акта, в случае исключения сведений   
о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов у ее членов возникает необходимость перехода в другую саморегулируемую организацию аудиторов и повторной оплаты взноса   
в компенсационный фонд.

Однако данная проблема не отражена в сводном отчете, а объем возможных дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности, подпадающих под предлагаемое проектом акта регулирование, разработчиком   
не проанализирован.

Вместе с тем, по оценкам участников дополнительных публичных консультаций, только дополнительные расходы, например, членов   
СРО Некоммерческое партнерство «Российская Коллегия аудиторов» в указанном случае могут составить около 17 млн рублей.

Также по проекту акта имеются следующие замечания.

1. В соответствии с подпунктом 3 пункта 3 статьи 17 Федерального закона   
№ 307-ФЗ (в редакции проекта акта) одним из обязательных критериев включения некоммерческой организации в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов является обеспечение по выбору саморегулируемой организацией аудиторов дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами посредством страхования ответственности членов саморегулируемой организации аудиторов перед потребителями аудиторских услуг и (или) иными лицами или формирования компенсационного фонда (компенсационных фондов) саморегулируемой организации аудиторов.

Вместе с тем статьей 4 Федерального закона № 307-ФЗ установлено,   
что аудитор, являющийся работником аудиторской организации на основании трудового договора между ним и аудиторской организацией, должен являться членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов.

Таким образом, указанное положение проекта акта приведет к возникновению дополнительных расходов аудиторских организаций, связанных со страхованием аудиторов, являющихся работниками данных организаций. При этом расходы   
на страхование ответственности работников аудиторских организаций нельзя считать обоснованными, поскольку сама аудиторская организация как член саморегулируемой организации аудиторов будет подлежать имущественному страхованию ответственности. Кроме того, в соответствии со статьей 402 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) за неисполнение   
или ненадлежащее исполнение обязательств организации по вине ее работников ответственность несет организация. Работники аудиторской организации   
не являются субъектами предпринимательской деятельности и стороной   
по договору оказания аудиторских услуг.

С учетом изложенного подпункт 3 пункта 3 статьи 17 Федерального закона   
№ 307-ФЗ в редакции проекта акта нуждается в доработке.

2. Пунктом 1 проектируемой статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ установливается, что для осуществления компенсационных выплат в связи   
с возмещением убытков, причиненных потребителям аудиторских услуг   
и (или) иным лицам, в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением аудитором (аудиторской организацией) своих обязанностей по договору оказания аудиторских услуг формируется компенсационный фонд саморегулируемой организации аудиторов.

Вместе с тем необходимо отметить, что понятие «обязанности по договору» является более широким понятием, чем обязанности, обусловленные оказанием непосредственно профессиональных услуг аудитора.

В соответствии с пунктом 12 статьи 13 Федерального закона   
от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Федеральный закон № 315-ФЗ) саморегулируемая организация в пределах средств компенсационного фонда несет ответственность по обязательствам своего члена, возникшим исключительно в результате причинения вреда вследствие недостатков произведенных членом саморегулируемой организации товаров (работ, услуг).

Таким образом, пункт 1 вводимой проектом акта статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ нуждается в уточнении с учетом указанных положений статьи 13 Федерального закона № 315-ФЗ.

3. Пунктом 6 проектируемой статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ установлено, что саморегулируемая организация аудиторов обязана осуществить компенсационную выплату в денежной форме на счет, указанный   
в требовании о компенсационной выплате, в течение шестидесяти календарных дней с даты получения соответствующего требования или направить лицу, обратившемуся с требованием о компенсационной выплате, мотивированный отказ в ее выплате.

Минэкономразвития России поддерживает позицию участников публичных консультаций о том, что указанный срок осуществления компенсационной выплаты является необоснованно длительным.

Разработчику необходимо либо представить обоснования предлагаемого срока осуществления компенсационной выплаты, либо сократить указанный срок   
до 15-30 календарных дней.

4. В соответствии с пунктом 10 проектируемой статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ компенсационный фонд в целях его сохранения   
и прироста размещается на депозитах в российских кредитных организациях.

Вместе с тем пунктом 5 статьи 13 Федерального закона № 315-ФЗ установлено, что размещение средств компенсационного фонда в целях   
их сохранения и прироста и инвестирование таких средств осуществляются через управляющие компании, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, в случае полного исключения инвестирования средств компенсационного фонда через управляющие компании у саморегулируемой организации аудиторов возникнут дополнительные обязанности, связанные   
с расторжением текущих договоров с управляющими компаниями и выбором кредитных организаций для размещения средств компенсационного фонда.

С учетом изложенного пункт 10 вводимой проектом акта статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ нуждается в уточнении.

5. Пунктом 14 проектируемой статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ устанавливается, что в случае исключения сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов компенсационный фонд подлежит передаче одной из саморегулируемых организаций аудиторов, назначаемой решением уполномоченного федерального органа по рекомендации совета по аудиторской деятельности, в целях осуществления в течение четырех лет с даты исключения сведений   
о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов компенсационных выплат за действия или бездействие аудиторов (аудиторских организаций) данной некоммерческой организации, повлекших за собой причинение убытков потребителям аудиторских услуг   
и (или) иным лицам.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 13 проектируемой статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ в случае если саморегулируемая организация аудиторов приняла решение об отказе от формирования компенсационного фонда   
в пользу имущественного страхования ответственности членов саморегулируемой организации аудиторов, такая саморегулируемая организация аудиторов осуществляет компенсационные выплаты за действия или допущенное бездействие, повлекшие за собой причинение убытков потребителям аудиторских услуг   
и (или) иным лицам, в течение трех лет.

При этом отмечаем, что статьями 196 и 200 ГК РФ установлен общий срок исковой давности – три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать   
о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску   
о защите этого права.

В этих условиях считаем необходимым привести пункт 14 проектируемой статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ в соответствие статьям 196 и 200 ГК РФ и нормам пункта 13 проектируемой статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ.

6. Также обращаем внимание, что вводимое пунктом 10 проектируемой статьи 18.1 Федерального закона № 307-ФЗ положение о размещении компенсационного фонда в целях его сохранения и прироста на депозитах в российских кредитных организациях потребует дополнительного времени на расторжение текущих договоров с управляющими компаниями и заключение депозитных договоров   
с кредитными организациями.

В этой связи для реализации указанного положения проекта акта потребуется установить переходный период для вступления его в силу сроком не менее ста восьмидесяти дней с момента официального опубликования.

Также разработчику необходимо дополнительно проработать   
предложения 2, 7 и 9 из сводной таблицы результатов проведения публичных консультаций и по возможности учесть их при доработке проекта акта.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным проектом акта. Вместе с тем в проекте акта присутствуют положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют   
их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности   
или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

|  |
| --- |
|  |