

ПРОЕКТ**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**
на проект федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых
организациях» и в отдельные законодательные акты Российской
Федерации»

Изучив положения проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект), Рабочий орган Совета по аудиторской деятельности отмечает, что законопроект содержит ряд позитивных для развития саморегулирования в России нововведений и решает отдельные вопросы правоприменения законодательства Российской Федерации о саморегулировании.

1. Рабочий орган Совета по аудиторской деятельности поддерживает дополнение статьи 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» (далее - Федерального закона № 315-ФЗ) положениями, касающимися реорганизации саморегулируемых организаций.

Законопроектом предполагается дополнить часть 7 статьи 3 Федерального закона № 315-ФЗ положением о возможности реорганизации саморегулируемой организации в форме слияния и присоединения, а также о правопреемстве в отношении прав и обязанностей реорганизуемой (реорганизуемых – при слиянии) организации перед потребителями произведенных ею товаров (услуг) и иными лицами. Вместе с тем в законопроекте не урегулирован вопрос о правопреемстве реорганизуемой саморегулируемой организации во взаимоотношениях с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, ведущим государственный реестр, а также с членами саморегулируемой организации, которая прекращает свою деятельность в результате реорганизации. Правоотношения по этим вопросам входят не только в сферу регулирования норм гражданского права, но также должны регламентироваться нормами корпоративного законодательства, к которым относится законодательство о саморегулировании.

Эти вопросы особенно актуальны при реорганизации в форме присоединения, в результате которой правопреемником перед уполномоченным федеральным органом и членами присоединившейся организации становится основная саморегулируемая организация, к которой присоединилась другая саморегулируемая организация. Основная организация сохраняет свой юридический статус перед федеральным уполномоченным органом, который ведет реестр, поскольку сохранен ее государственный регистрационный номер, идентификационный номер налогоплательщика, номер в государственном реестре. Основная организация обязана лишь внести изменения в реестр, связанные с реорганизацией. При присоединении, в отличие от слияния, не

требуется первичное внесение сведений в государственный реестр, а лишь их изменение в связи с реорганизацией (изменение названия, количества членов, увеличение компенсационного фонда и иное).

Представляется необходимым дополнить законопроект нормой, предусматривающей регламентацию в пункте 3 статьи 22 Федерального закона № 315-ФЗ ведения государственного реестра, устанавливающую обязанность основной саморегулируемой организации в течение пяти с дней с момента государственной регистрации изменений, связанных с реорганизацией в форме присоединения, в порядке, установленном законодательством, уведомить уполномоченный федеральный орган исполнительной власти о таких изменениях. Без такого дополнения вопрос о правовых последствиях реорганизации саморегулируемых организаций не может быть решен во всех правовых аспектах.

Целесообразным является также внесение изменений в пункт 2 части 1 статьи 21 Федерального закона № 315-ФЗ, определяющей основания для исключения саморегулируемой организации из государственного реестра, в части его изложения в следующей редакции: «ликвидация или реорганизация некоммерческой организации, кроме реорганизации в форме присоединения». Присоединение, как указано выше, позволяет сохранить юридический статус основной саморегулируемой организации, следовательно, ее исключение из реестра не является целесообразным и юридически логичным.

2. Поддерживается проектируемое изменение в часть 5 статьи 5 Федерального закона № 315-ФЗ, касающиеся ограничения добровольного прекращения членства в саморегулируемой организации в период проведения проверки, рассмотрения жалобы, дела о применении меры дисциплинарного воздействия до устранения нарушений, явившихся основанием применения мер дисциплинарного воздействия, за исключением вынесения предупреждения за неустранимые нарушения, следует признать целесообразными. Такая система позволит бороться с «бегунками» из одной саморегулируемой организации в другую, повысит эффективность системы внешнего контроля качества и заставит работать механизм ограничения права на занятие профессиональной деятельностью.

3. Положительно оценивается предусмотренная законопроектом возможность снятия или прекращения саморегулируемой организацией ранее наложенного ею дисциплинарного взыскания.

Вместе с тем из законопроекта не вполне ясен смысл понятия «прекращение меры». Кроме того, не ясно, как можно отозвать жалобу, если нарушение установлено и по нему вынесено решение о применении меры воздействия.

4. Поддерживается предусмотренная законопроектом новелла статьи 16 Федерального закона № 315-ФЗ в части возможности проведения общих собраний членов саморегулируемой организации в заочной форме.

Одновременно Рабочий орган Совета по аудиторской деятельности отмечает, что в рассмотренном законопроекте не решены многие актуальные для современного саморегулирования вопросы, а по ряду вопросов предлагаются

решения, вступающие в противоречие с действующей практикой саморегулирования, в частности в аудиторской деятельности.

1. Законопроектом предусматривается исключение возможности объединения в одной саморегулируемой организации субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности (подпункты «а» и «б» пункта 3 статьи 1 законопроекта). Законопроектом практически полностью исключается возможность отраслевой специфики создания и деятельности саморегулируемых организаций в отдельных секторах экономики (подпункты «б» и «в» пункта 1 статьи 1 законопроекта). По нашему мнению, такие исключения приведут к нарушению целостности системы регулирования рынка, создадут основу для противопоставления интересов субъектов профессиональной и предпринимательской деятельности в одном сегменте рынка, приведут к ситуации, когда в одном сегменте рынка будут действовать разные стандарты деятельности. Считаем необходимым исключить из законопроекта нормы, содержащие указанные положения.

2. В проектируемой новой редакции статьи 4 Федерального закона № 315-ФЗ определяются содержание и структура стандартов деятельности, а также иные требования к стандартам. При этом не учитывается особенность стандартизации деятельности субъектов отдельных рынков, в частности, не предусматривается возможность регулирования деятельности субъектов рынков стандартами, отличными от федеральных. Указанная и иные аналогичные нормы вступают в противоречие с законодательными актами Российской Федерации, в частности, с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», которым предусматривается, что аудиторская деятельность осуществляется в соответствии с международными стандартами аудита.

Проектируемая новая редакция статьи 4 Федерального закона № 315-ФЗ создает и иные коллизии. Принимая во внимание устанавливаемое проектируемой статьей 25 Федерального закона № 315-ФЗ право саморегулируемых организаций создавать объединения, неясно, каким образом будут разрабатываться и утверждаться федеральные стандарты в отраслях, где не созданы национальные объединения саморегулируемых организаций.

Эта же статья предусматривает, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, которыми утверждаются федеральные стандарты, не подлежат государственной регистрации. По нашему мнению, отказ от проведения юридической экспертизы соответствия таких актов законодательству Российской Федерации, в том числе на наличие коррупционных рисков, не обоснован.

Рассматриваемая статья также практически полностью лишает федеральные органы исполнительной власти возможности участвовать в подготовке федерального стандарта, предписывая этому органу фактически лишь автоматическое утверждение поступающих от национальных объединений стандартов. При этом утвержденный федеральный стандарт становится нормативным правовым актом. Однако нерешенным остается вопрос ответственности за вред, причиненный в результате издания нормативных правовых актов, имея в виду, что согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации

Федерации такая ответственность возлагается на государственные органы, издавшие акт, и их должностных лиц.

3. Проектируемой статьей 4.1 Федерального закона № 315-ФЗ предполагается, что каждая саморегулируемая организация разрабатывает некий кодекс мер дисциплинарного воздействия. В результате сложится ситуация, при которой за одно и то же нарушение разными саморегулируемыми организациями будут применяться разные меры воздействия.

4. Проектируемой статьей 4.1 Федерального закона № 315-ФЗ предусматривается обязанность саморегулируемой организации разработать и принять положение о порядке предоставления ею возмездных услуг, определяющее состав таких услуг и порядок расчета их стоимости.

Представляется, что данная новация не согласуется со статьей 14 Федерального закона № 315-ФЗ, согласно которой саморегулируемая организация не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность.

5. Предусмотренная законопроектом редакция пункта 5 части 3 статьи 7.1 Федерального закона № 315-ФЗ представляется некорректной. Предлагается следующая редакция данной нормы: «сведения о результатах проведенных саморегулируемой организацией проверок члена саморегулируемой организации, включая вид проверки, основания проведения проверки, дату проведения проверки, результат проверки (сведения о наличии или об отсутствии выявленных нарушений по результатам проверки), в случае, если такие проверки проводились, решение о применении в отношении членов саморегулируемой организации мер дисциплинарного воздействия, а также сведения о результатах рассмотрения жалобы на результат проверки, если результат проверки обжаловался».

6. Пунктом 7 части 3 проектируемой статьи 7.1 Федерального закона № 315-ФЗ предусматривается, что реестр членов саморегулируемой организации содержит информацию о поступивших жалобах в саморегулируемую организацию на ее члена, а также сопутствующую информацию. Указанная норма не учитывает специфику деятельности субъектов отдельных рынков, в которых репутационный фактор является одним из важнейших при выборе клиентом таких субъектов. Жалобы по малозначимым поводам, неподтвержденные жалобы, жалобы на несущественные нарушения могут существенно сказаться на репутации члена саморегулируемой организации без достаточно веских на то оснований. Кроме того, «поступившая» жалоба может быть не принята к рассмотрению саморегулируемой организацией по причине нахождения ее предмета вне компетенции этой организации.

Предлагается исключить данную норму, имея в виду, что порядок раскрытия информации о результатах внеплановой проверки по жалобе установлен пунктом 9 статьи 7.1 Федерального закона № 315-ФЗ.

7. Согласно проектируемому изменению в часть 4 статьи 9 Федерального закона № 315-ФЗ плановая проверка саморегулируемой организацией своих членов проводится посредством случайного выбора на основе показателей анализа деятельности членов саморегулируемой организации по итогам текущего мониторинга, но не менее чем 20 процентов от общего числа членов саморегулируемой организации в год. Постоянно действующий коллегиальный

орган управления саморегулируемой организации утверждает план проверок на год с указанием периода проверки.

По нашему мнению, данная новелла создает угрозу недобросовестных действий таких, например, как размещение компрометирующей информации в Интернете о конкурентах, а также устанавливает необоснованно широкие полномочия для органов управления и контроля при подготовке и принятии решений о включении/не включении члена саморегулируемой организации в план проверок, тем более, что при проведении плановой проверки устанавливается целевой взнос. Кроме того, по результатам текущего мониторинга предусмотрено назначение внеплановой проверки (части 3 и 5 статьи 9 Федерального закона № 315-ФЗ).

Считаем необоснованным также планирование проверок членов саморегулируемой организации посредством случайного выбора, предусмотренного частью 4 проектируемой статьи 9 Федерального закона № 315-ФЗ. По нашему мнению, законопроект должен ориентировать, прежде всего, на применение риск-ориентированного подхода к планированию проверок.

8. Предложенные изменения в часть 5 статьи 9 Федерального закона № 315-ФЗ, по нашему мнению, во-первых, воспроизводят все недостатки, присущие действующей редакции данной нормы. Во-вторых, если жалоба в саморегулируемую организацию не поступала, текущий контроль (видимо, имеется в виду мониторинг) нарушений не выявил, остается неясным, каким еще образом саморегулируемой организации может стать известной информация о нарушении.

Данная норма также устанавливает необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил для органов управления и контроля и является, по нашему мнению, коррупционным фактором в смысле пункта «а» Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Кроме того, в предложенном варианте статьи 9 Федерального закона № 315-ФЗ невозможно будет проводить контроль силами штатных контролеров. В аудите большую часть нагрузки по проведению контрольных мероприятий несут именно такие контролеры. Предлагаемый вариант приведет к существенному росту расходов саморегулируемой организации на осуществление внешнего контроля, а эффективность контроля вряд ли повысится.

9. Предлагаемые изменения в часть 14 статьи 10 Федерального закона № 315-ФЗ, по нашему мнению, носят избыточный характер, т.к. неясна цель указанного контроля при наличии контроля за устранением нарушений. Предлагается исключить данную проектируемую нормы и установить только обязательность контроля за соблюдением применения дисциплинарной меры - приостановление права на осуществление деятельности.

10. Исходя из статьи 13 Федерального закона № 315-ФЗ в редакции законопроекта саморегулируемая организация в целях обеспечения имущественной ответственности своих членов перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами формирует

компенсационный фонд. Саморегулируемая организация вправе дополнительно применять в качестве способа обеспечения имущественной ответственности систему личного и (или) коллективного страхования. В настоящее время саморегулируемая организация вправе применять один из указанных способов, либо оба вместе по своему усмотрению.

Данное предложение представляется не учитывающим практику саморегулирования, в том числе соответствующий международный опыт. Его реализация повлечет существенное увеличение финансовой нагрузки на субъекты предпринимательской и профессиональной деятельности, в том числе субъекты малого и среднего бизнеса. Эта новелла не позволит дифференцировать размер обеспечения в зависимости от масштабов деятельности организации и иных внутрихозяйственных рисков.

11. Дополнение Федерального закона № 315-ФЗ статьями 25-32, регулирующими порядок создания и функционирования национальных объединений, применительно к аудиторской деятельности не имеет практического смысла, поскольку в новых условиях построение «надстройки» над саморегулируемыми организациями аудиторов в виде национального объединения функционально и финансово излишне.

Исходя из изложенного, Рабочий орган Совета по аудиторской деятельности, отмечая целесообразность отдельных нововведений, предусмотренных законопроектом, в целом считает, что законопроект требует существенной доработки и в предложенной редакции не достигает поставленных целей. В ряде случаев предусмотренные законопроектом изменения вступают в противоречие со сложившейся практикой саморегулирования, в частности, в сфере аудиторской деятельности.