

Комитет Государственной Думы
по финансовому рынку

Исх. № 1-2-2/4945
от 20.10.2014

Председателю Комитета
Г-же Бурькиной Н. В.

О поправках к законопроекту
№316841-6

А П П А Р А Т
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

21 ОКТ 2014

Мамарешин

Уважаемая Наталья Викторовна!

Саморегулируемые организации аудиторов внимательно изучили предлагаемые Вами как депутатом Государственной Думы поправки к проекту федерального закона № 316841-6 «О внесении изменений в статью 9 Федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» в части введения международных стандартов аудита».

Полностью разделяем Ваше мнение о необходимости внесения серьезных изменений в действующий Федеральный закон «Об аудиторской деятельности».

Однако в данном случае получается, что к проекту федерального закона, посвященному одному единственному вопросу (применению международных стандартов аудита), который внесен Правительством РФ и принят Государственной Думой в первом чтении, даются поправки, не имеющие к этому вопросу отношения, изменяющие его концепцию и значительно расширяющие обозначенный им предмет регулирования.

Считаем такой подход неприемлемым.

Во-первых, это противоречит Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания РФ (постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД).

Согласно ч. 1 ст.118 данного Регламента при рассмотрении законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости. Из этого следует, что принятый в первом чтении законопроект не может подвергаться концептуальным изменениям на последующих стадиях законодательного процесса, поскольку иное приводило бы к искажению и самого порядка принятия федерального закона, и его предназначения.

Такой же вывод следует из ч.ч. 4 и 5 ст.121 этого Регламента, в соответствии с которыми поправки, изменяющие, по мнению ответственного комитета, концепцию законопроекта, принятого Государственной Думой в первом чтении, выделяются в отдельную таблицу и рекомендуются им к отклонению.

Во-вторых, это противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ. В частности, им отмечается: «Деление процедуры рассмотрения проектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска

наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя в соответствии с положениями статей 3 и 94 Конституции Российской Федерации. Принятие акта последовательно в каждом из трех чтений - при их различном назначении в едином нормотворческом процессе - является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений. Нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, ...свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но, в конечном счете, и по его содержанию» (абз. 2 и 3 п. 7 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П). Соответственно данные обстоятельства дают основания для признания принятого федерального закона неконституционным.

Полагаем, что предлагаемые поправки должны быть выделены в отдельный законопроект и требуют тщательной проработки и широкого общественного обсуждения с участием как представителей профессионального сообщества, так и потребителей аудиторских услуг (заседаний Экспертного совета здесь явно недостаточно).

Наибольшее внимания требуют следующие предлагаемые изменения:

1. О минимальном количестве членов саморегулируемых организаций аудиторов.

Увеличение минимального количества членов, при наличии которых саморегулируемая организация аудиторов включается в государственный реестр саморегулируемых организаций, до 7000 физических лиц вместо 700, т. е. в 10 раз, и до 1500 коммерческих организаций вместо 500, т. е. в 3 раза (п/п «б» п.15 Поправок, предусматривающий изменение п.1 ч.3 ст.17 Федерального закона «Об аудиторской деятельности»), повлечет невозможность продолжения деятельности двух или трех из пяти существующих саморегулируемых организаций аудиторов. При этом предпосылки для предлагаемых изменений и критерии для установления указанных количественных показателей – непонятны.

2. Об ограничениях в отношении аудиторских организаций, находящихся под контролем или влиянием иностранных лиц.

Данная поправка действительно затрагивает очень важную проблему и с точки зрения обороноспособности и безопасности страны (с учетом того, что эти вопросы являются предметом регулирования другого законодательства), и с позиций обеспечения равных условий конкуренции на рынке аудиторских услуг и поддержки развития национального аудита. Указанная проблема должна быть разрешена цивилизованно и взвешенно, но предлагаемая поправка не дает представления о том, какие правила будут установлены Правительством России.

3. Об уполномоченном федеральном органе по контролю и надзору (Росфиннадзору).

Представляется, что место и роль Росфиннадзора на рынке аудиторских услуг должны быть принципиально пересмотрены, в первую очередь, с учетом того, что в России в соответствии с мировой практикой введено саморегулирование аудиторской профессии. Поэтому, возможно, будет правильным не изменять нормы, касающиеся деятельности Росфиннадзора, а исключить их вовсе. Тем более, невозможно усовершенствовать зафиксированный в законе порядок привлечения Росфиннадзором к ответственности аудиторских организаций и аудиторов, поскольку он построен на неверной основе, противоречащей принципам установления юридической ответственности (путаница с видом ответственности, отсутствие ясно и недвусмысленно сформулированных составов правонарушений, неправомерное возложение на саморегулируемые организации обязанности налагать взыскание, решение о применении которого ими не принималось и т.д.).

Учитывая концептуальное значение предлагаемых поправок, а также то, что в них очень много редакционно-терминологических изменений, считаем необходимым разработать новую редакцию Федерального закона «Об аудиторской деятельности». Со своей стороны готовы принять в этом активное участие.

С уважением,

И.о. Президента Центрального Совета
Саморегулируемой организации аудиторов
Некоммерческое партнерство
«Аудиторская Палата России»

 А.В. Турбанов

Президент
Некоммерческого партнерства
«Институт Профессиональных Аудиторов»

 Д.К. Долотенкова

Председатель
Саморегулируемой организации аудиторов
Некоммерческое партнерство
«Московская аудиторская палата»

 В.И. Колбасин

И.о. Председателя Центрального Совета
Саморегулируемой организации аудиторов
Некоммерческое партнерство
«Российская Коллегия Аудиторов»

 И.А. Тютина

Председатель Правления (Президент)
Саморегулируемой организации аудиторов
Некоммерческое партнерство
«Аудиторская Ассоциация Содружество»

 А.Д. Шеремет

«20» октября 2014 г.