

Заключение
на проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части, касающейся аудиторской деятельности (оценка регулирующего воздействия)

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), как и другие законодательные акты, должен основываться на Конституции Российской Федерации, а также на общепризнанных принципах права. Не вызывает сомнения необходимость совершенствования действующего административного законодательства, в том числе путем дополнения его нормами, отражающими потребности современного этапа развития общества.

Вместе с тем, изучение проекта КоАП РФ (далее – Проект), размещенного на сайте «Вече» для общественного обсуждения, свидетельствует, что при его разработке были допущены нарушения таких принципов, как определенность правовых норм, равенство всех перед законом, соразмерность наказания совершенному правонарушению.

К статьям Проекта, касающимся сферы аудита, возникает целый ряд серьезных замечаний.

1. К ст. 29.29 Проекта (устанавливает ответственность за грубое нарушение законодательства об аудиторской деятельности)

1.1. Неприемлемая формулировка объективной стороны правонарушения

Во-первых, данной статьей вводится ответственность за нарушение Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов. Вместе с тем согласно ч. 1 ст. 2.1 Проекта административная ответственность может быть установлена только за нарушение предписания или запрета, предусмотренного федеральным законом, законом субъекта РФ или иным нормативным правовым актом.

Однако правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, а также нормы профессиональной этики устанавливаются национальным аудиторским сообществом, а не нормативно-правовыми актами. Международные стандарты аудиторской деятельности, переход к которым предусмотрен ч. 1 ст. 7, ч. 9.1 и 9.2 ст. 23 Федерального закона «Об

аудиторской деятельности», устанавливаются Международной федерацией бухгалтеров и аудиторов (т.е. международным профессиональным сообществом) и не являются нормативно-правовыми актами.

Следовательно, государством не может быть установлена административная ответственность за нарушение требований стандартов аудиторской деятельности, правил независимости и кодекса этики.

Во-вторых, к грубому нарушению закона данная статья относит участие в аудиторской деятельности лиц, не имеющих права на осуществление такой деятельности. Такая формулировка не соответствует принципу, заложенному в ч. 2 ст. 2.6 Проекта, согласно которому правовые нормы, устанавливающие административную ответственность, должны быть сформулированы точно, ясно и недвусмысленно, с учетом положений федеральных законов, законов субъектов РФ и иных нормативных правовых актов, устанавливающих обязанности, правила поведения и запреты, за неисполнение, ненадлежащее исполнение и нарушение которых устанавливается административная ответственность.

Ни Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», ни Проектом не определено, что понимается под участием в аудиторской деятельности. Вместе с тем в аудиторской организации работают и включаются в состав аудиторских групп не только лица, имеющие аттестат, но и, например, ассистенты аудитора, юристы, эксперты и другие специалисты. Для указанных лиц действующее законодательство не устанавливает запрет на работу в аудиторской организации и участие в аудите в составе аудиторских групп. Более того, в соответствии с требованиями пп.2 п.1 ст.11 Федерального закона 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» для получения квалификационного аттестата аудитора обязательным условием является наличие на дату подачи заявления о его выдаче стажа работы, связанной с осуществлением аудиторской деятельности не менее трех лет, из них не менее двух лет должны приходиться на работу в аудиторской организации.

В-третьих, первые четыре пункта из пяти в перечне правонарушений, подпадающих под понятие «грубое нарушение законодательства об аудиторской деятельности», представляют собой несколько отдельных бессистемно взятых формулировок Федерального закона «Об аудиторской деятельности» (из ч. 6 ст. 1, ст. 3, ст.4, п.п. 2.1 и 3 ч.2 ст.13). Критерии отнесения их к «грубым нарушениям» непонятны.

В-четвертых, в пятом пункте перечня правонарушений, подпадающих под «грубое нарушение законодательства об аудиторской деятельности», содержится понятие «ненадлежащее аудиторское мнение». Однако

действующее законодательство не содержит определения данного понятия. Не ясно, кто и как, на основании каких критериев будет определять, какое мнение является ненадлежащим.

Таким образом, понятие «ненадлежащее аудиторское мнение» в целях применения ответственности является юридически неопределенным.

1.2. Подмена деятельности саморегулируемых организаций аудиторов

Ст. 20 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» устанавливает, что к субъектам аудиторской деятельности, допустившим нарушения, применяется ответственность (меры воздействия), в том числе в виде штрафа, со стороны саморегулируемых организаций аудиторов. Проект создает дублирование функций саморегулируемых организаций и государства. Возникает возможность применения «двойной ответственности» за одно и то же нарушение.

Следует отметить, что в Проекте не установлен порядок применения ответственности за грубое нарушение законодательства об аудиторской деятельности. Не определено, кто составляет протокол и кто рассматривает дела о данном административном правонарушении, поскольку упоминание ст. 29.29 отсутствует как в ст.ст. 42.5 – 42.13, так и в главе 43 Проекта.

1.3. Несоразмерный размер штрафа для аудиторских организаций в размере от 10 до 30 млн руб.

Установление такого штрафа не соответствует принципу, установленному ст. 2.7 Проекта, согласно которому административное наказание должно быть справедливым и соразмерным, при назначении административного наказания должны учитываться имущественное и финансовое положение лица, привлекаемого к административной ответственности, а также ст. 2.9 Проекта, устанавливающей принцип равенства, согласно которому все лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом и судом.

В то же время, например, за аналогичные правонарушения для других видов деятельности, осуществляемой юридическими лицами, установлены штрафы:

- за осуществление деятельности без специального разрешения, лицензии - от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей;
- осуществление деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), – от четырехсот тысяч до пятисот тысяч рублей (ст. 23.1 Проекта);

- за несохранность документов – от ста до двухсот тысяч рублей (ст. 30.18 Проекта).

Следует учитывать, что по состоянию на 01.01.2015 в России по официальным данным насчитывалось 4500 аудиторских организаций. Из них свыше 40% имеют выручку менее 1,5 млн рублей в год, 20% – менее 3 млн рублей, а 87,2% – менее 9 млн рублей. Соответственно, подавляющее большинство аудиторских организаций штраф в таком размере объективно уплатить не смогут.

2. К части 2 ст. 29.30 Проекта (устанавливает ответственность в виде штрафа от 100 000 до 200 000 рублей за непредоставление или несвоевременное предоставление в органы статистики аудиторского заключения о бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также за иное нарушение порядка его предоставления)

Во-первых, не понятно, какие иные нарушения могут иметь место, кроме непредоставления или несвоевременного предоставления аудиторского заключения, поэтому предлагается исключить слова «иное нарушение порядка его предоставления».

Во-вторых, вновь возникает вопрос о соразмерности штрафа (только в данном случае – в сторону его неоправданного занижения). С учетом рассмотренного выше предлагаемого размера штрафа в ст. 29.29 Проекта КоАП для аудиторов и аудиторских организаций за нарушение законодательства об аудиторской деятельности можно предположить, что авторы законопроекта исходят из понимания общественной значимости аудита. В связи с этим нельзя забывать и об ответственности второй стороны за нарушение требований законодательства об аудиторской деятельности, а именно – аудируемого лица.

Размер ответственности за непредоставление или несвоевременное предоставление в органы статистики аудиторского заключения должен быть соизмерим со стоимостью аудиторской проверки (от 300000 до 500000 рублей), в таком случае он будет способствовать достижению зафиксированной в ст. 4.1 Проекта цели предупреждения нарушения. В противном случае «уклонистам» дешевле заплатить штраф, чем проводить обязательный аудит и предоставлять в органы статистики аудиторское заключение.

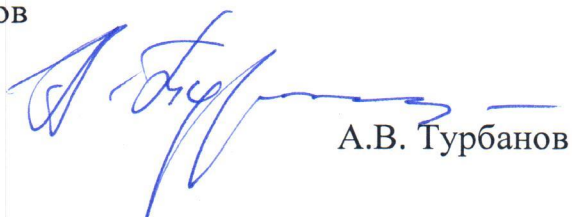
3. К ст. 23.19 Проекта (устанавливает ответственность за нарушение требований Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»)

Данная статья является излишней, поскольку в другой статье Проекта (ст. 23.18) предусматривается ответственность за нарушение саморегулируемыми организациями требований, установленных федеральными законами.

Очевидно, что понятие «федеральные законы» включает и Федеральный закон «О саморегулируемых организациях», а значит, состав правонарушения, предусмотренный ст. 23.18 Проекта, поглощает состав, описанный в статье 23.19. Оснований для установления специального состава правонарушений здесь не усматривается.

Вывод: Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в представленном варианте (в части, касающейся аудиторской деятельности) и, прежде всего, статья 29.29 Проекта, не может быть поддержан, поскольку его принятие приведет к исключительно негативным последствиям вследствие нарушения общепризнанных и основополагающих принципов права, таких как определенность правовых норм, равенство всех перед законом и соразмерность наказания совершенному правонарушению. Аудиторские организации, опасаясь быть подвергнутыми несправедливому и несоразмерному наказанию, будут покидать рынок, а оставшиеся будут уничтожаться государством в случае совершения всего лишь административного проступка. Без преувеличения можно утверждать, что это приведет к коллапсу на рынке аудиторских и сопутствующих им услуг.

Президент Центрального совета
Саморегулируемой организации аудиторов
Некоммерческое партнерство
«Аудиторская палата России»,
д.ю.н., профессор



А.В. Турбанов

27 ноября 2015 г.