

Заключение
на проект Федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон от 30 декабря 2008 г.
№ 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»

Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Законопроект) предусматривает следующие новеллы:

а) организации, указанные в части 3 статьи 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности», чья бухгалтерская (финансовая) отчетность подлежит обязательному аудиту, признаются «общественно значимыми организациями»;

б) обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно значимых организаций проводится аудиторскими организациями, включенными в реестр аудиторских организаций, имеющих право проводить обязательный аудит общественно значимых организаций. Ведение реестра осуществляется саморегулируемыми организациями в отношении своих членов. Ведение контрольного экземпляра реестра осуществляется Минфином России;

в) устанавливаются критерии отбора аудиторских организаций для включения в реестр;

г) предусматривается порядок направления и предоставления информации и документов при проведении внешних проверок качества работы аудиторской организации по запросу Росфиннадзора;

д) в случае нарушения аудиторской организацией, включенной в реестр, требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности», стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов Росфиннадзору предоставляется право на исключение этой аудиторской организации из реестра.

Данный Законопроект обладает рядом существенных недостатков.

1. Установление дополнительного административного барьера при регулировании аудиторской деятельности в виде требования о включении в реестр аудиторских организаций, имеющих право проводить обязательный аудит общественно значимых организаций (ч. 3 ст. 5 в редакции п. 1 ст. 1 Законопроекта, ст. 19.1 в редакции п. 3 ст. 1 Законопроекта)

Обязательное членство в саморегулируемых организациях с ведением соответствующего реестра было введено в сфере аудита, как и в ряде других видов предпринимательской деятельности, взамен лицензирования. При этом основными целями введения саморегулирования являлись: сокращение

государственного вмешательства в предпринимательскую деятельность, устранение неоправданных административных барьеров и снижение коррупционных рисков. Это связано с тем, что саморегулирование традиционно рассматривается как самоорганизация в определенных сферах экономической деятельности без непосредственного вмешательства государства.

В результате принятия указанного выше требования вместо одного административного барьера (лицензирования, замененного обязательным членством в саморегулируемых организациях) создается дополнительный административный барьер в виде требования о включении в еще один реестр аудиторских организаций, имеющих право проводить обязательный аудит общественно значимых организаций, что не соответствует целям введения саморегулирования.

И это все делается в период дестабилизации саморегулирования после принятия в сфере аудита Федерального закона от 01.12.2014 № 403-ФЗ, который неоправданно повысил требования к численности членов саморегулируемых организаций аудиторов.

2. Установление еще одной меры воздействия в виде исключения из реестра аудиторских организаций, имеющих право проводить обязательный аудит общественно значимых организаций, которая будет применяться уполномоченным органом по контролю и надзору, т.е. Росфиннадзором (ч.8 ст.20 в редакции п.4 ст.1 Законопроекта)

Во-первых, предлагаемая норма части 8 статьи 20 Закона № 307-ФЗ содержит коррупциогенные факторы, устанавливающие для Росфиннадзора необоснованно широкие пределы усмотрения на принятие решения о применении меры воздействия в виде исключения из реестра аудиторских организаций, имеющих право осуществлять аудит общественно значимых организаций, а именно:

а) компетенция уполномоченного органа определена по формуле “вправе” (“может”), то есть диспозитивно установлена возможность принятия Росфиннадзором решения о применении в отношении аудиторских организаций меры воздействия;

б) отсутствие административных процедур (порядка) совершения Росфиннадзором действий по применению меры ответственности.

Во-вторых, введение предлагаемой меры воздействия установит возможность применения за одно и то же нарушение, выявленное Росфиннадзором при проверке, двойной ответственности (мер, предусмотренных частью 6 статьи 20 Закона № 307-ФЗ и одновременно – частью 8 этой же статьи).

В-третьих, основания для исключения из реестра аудиторских организаций, имеющих право осуществлять аудит общественно значимых организаций (нарушение требований Закона № 307-ФЗ, стандартов

аудиторской деятельности, правил независимости, кодекса этики) никак не соотносятся с критериями включения в этот реестр, что является абсолютно нелогичным.

Кроме того, в данном случае опять проявляется тенденция замены саморегулирования государственным контролем (надзором) и усугубляется целый ряд негативных моментов, сложившихся в законодательстве об аудиторской деятельности, а именно:

- внешний контроль качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности, применение мер воздействия осуществляют и саморегулируемые организации аудиторов, и Росфиннадзор. Соответственно имеет место дублирование контрольных полномочий саморегулируемых организаций и уполномоченного федерального органа по контролю и надзору;

- действующая редакция ст. 20 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» устанавливает возможность применения одинаковой ответственности за нарушение разных по правовой природе норм: норм права, содержащихся в законодательных актах или в подзаконных нормативных актах Правительства России (в частности, в сохраняющих силу федеральных стандартах аудиторской деятельности); техническим нормам, содержащимся в стандартах аудиторской деятельности; нормам локальных актов саморегулируемых организаций (правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов).

В результате нормы деловой и профессиональной этики смешиваются с формально-определенными нормами права, исходящими от государства, в части последствий их нарушения.

3. В качестве критерия отбора аудиторских организаций для включения в реестр аудиторских организаций, имеющих право проводить обязательный аудит общественно значимых организаций, предлагается установить, что такие аудиторские организации должны иметь в штате не менее десяти аудиторов, имеющих действительные квалификационные аттестаты аудиторов (п/п 2 ч. 3 ст. 19.1 в редакции п. 3 ст. 1 Законопроекта)

Такое резкое увеличение требований к минимальному количеству аудиторов в штате аудиторской организации (с трех до десяти) приведет к тому, что большинство аудиторских организаций не сможет проводить обязательный аудит общественно значимых организаций. Причем данное ограничение вводится сугубо по формальному признаку, никак не зависящему от добросовестного или недобросовестного поведения аудиторских организаций на рынке аудиторских услуг и качества оказания ими услуг.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, целью, в том числе данного нововведения является необходимость улучшения качества

оказания аудиторских услуг. Однако непонятно – каким образом увеличение количества аудиторов, имеющих квалификационный аттестат, с трех до десяти человек, повысит качество оказания аудиторских услуг.

Также в пояснительной записке отсутствует обоснование предлагаемого минимального количества аудиторов, работающих в аудиторской организации.

Кроме того, принятие предлагаемой нормы придаст дополнительный импульс порочной практике, когда аттестованные аудиторы числятся в целом ряде аудиторских организаций, не выполняя там никакой работы.

4. В качестве критерия отбора аудиторских организаций для включения в реестр аудиторских организаций, имеющих право проводить обязательный аудит общественно значимых организаций, предлагается установить, что такие аудиторские организации не должны иметь в течение пяти лет, предшествующих году подачи заявления о включении в реестр аудиторских организаций, имеющих право проводить обязательный аудит общественно значимых организаций, фактов:

- применения мер дисциплинарного воздействия в виде приостановлении членства в саморегулируемой организации аудиторов, исключении сведений об аудиторской организации из реестра аудиторов и аудиторских организаций;

- уклонения или воспрепятствования прохождению внешнего контроля качества работы;

- признания аудиторских заключений, выданных аудиторской организацией, заведомо ложными

Во-первых, непонятно почему взят такой большой срок. Даже в уголовном праве по преступлениям средней тяжести, которые наказываются лишением свободы на срок до пяти лет, срок погашения судимости – три года (ч.3 ст. 15, ч. 3 ст. 86 Уголовного кодекса РФ).

Во-вторых, в случае, если к аудиторской организации была применена мера ответственности в виде исключения из реестра аудиторов и аудиторских организаций или если аудиторское заключение, выданное аудиторской организацией, признано заведомо ложным (см.п.7 ч.15 ст.18 Закона № 307-ФЗ), то аудиторская организация уже не является членом саморегулируемой организации аудиторов и не может осуществлять аудиторскую деятельность в принципе. Поэтому установление в качестве критерия на право осуществления аудита общественно значимых организаций данных факторов является нелогичным.

В-третьих, прежде чем устанавливать в качестве критерия на право быть включенным в реестр отсутствие фактов уклонения или воспрепятствования прохождению внешнего контроля качества работы, необходимо первоначально определить признаки такого уклонения/

воспрепятствования (работа по данному вопросу в настоящее время ведется Рабочим органом Совета по аудиторской деятельности) и закрепить их в законе. В противном случае создается широта дискреционных полномочий Росфиннадзора, что является коррупциогенным фактором.

Кроме того, данное предложение вступает в противоречие с прорабатываемым в данный момент Рабочим органом Совета по аудиторской деятельности вопросом о погашении (снятии) дисциплинарных взысканий, налагаемых на аудиторские организации. Предлагаемая норма фактически означает, что сведения о мерах дисциплинарного воздействия будут находиться в реестре аудиторов и аудиторских организаций бессрочно, умаляя тем самым деловую репутацию члена саморегулируемой организации на неопределенный срок.

5. Отсутствие единого целостного подхода к реформированию законодательства о саморегулировании и об аудиторской деятельности

В настоящее время готовятся серьезные поправки в Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», на разных стадиях рассмотрения находится целый ряд предложений об изменении Федерального закона от 30.12.2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и других федеральных законов, затрагивающих вопросы аудиторской деятельности.

При этом предложения об изменениях вносятся бессистемно, без четкой концепции, некоторые из них являются несостоятельными и противоречащими друг другу.

В связи с этим предлагаем установить мораторий на изменение Федерального закона от 30.12.2008 N 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» до внесения изменений в Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Исключение может составить только внесение изменений, касающихся требований к минимальной численности членов саморегулируемых организаций аудиторов, поскольку этот вопрос требует безотлагательного решения.

После внесения изменений в Федеральный закон от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» на основании его новой редакции необходимо будет готовить новую редакцию Федерального закона «Об аудиторской деятельности».

Вывод: Законопроект не может быть поддержан в связи с неприемлемостью его концепции, которая, в том числе не учитывает реально складывающуюся ситуацию в сфере аудиторской деятельности, и соответственно в связи с отсутствием реальной потребности в его принятии.

Президент Центрального совета
СРО АПР

А.В. Турбанов