

Отзыв
на проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (№ 957581-6) в части, касающейся аудиторской деятельности

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, как и другие законодательные акты, должен основываться на Конституции РФ, 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 подготовленного к первому чтению проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Проект) свидетельствует, что при разработке его положений, касающихся аудиторской деятельности, были допущены нарушения таких принципов, как определенность правовых норм, равенство всех перед законом, недопустимость «двойной» ответственности за одно нарушение, соразмерность наказания совершенному правонарушению, прямо закрепленных в Проекте.

В связи с этим к статьям Проекта, касающимся аудиторской деятельности, возникает концептуальных замечаний.

1. Установление ответственности за нарушение законодательства об аудиторской деятельности сопряжено с рядом неприемлемых подходов (ст. 29.29).

1.1. Неприемлемая формулировка объективной стороны правонарушения.

Во-первых, данной статьей вводится ответственность не только за нарушение норм права, но и 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 нормативным правовым актом.

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

«Об аудиторской деятельности», устанавливаются Международной федерацией бухгалтеров и аудиторов (т.е. международным профессиональным сообществом).

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

Во-вторых, 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.

1.2. Подмена деятельности саморегулируемых организаций аудиторов и закрепление возможности применения «двойной» ответственности к аудиторским организациям

Саморегулируемые организации аудиторов по результатам проводимых ими проверок контроля качества работы аудиторских организаций на основании ч.1 ст.20 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» применяют к субъектам аудиторской деятельности, допустившим нарушения указанного закона, стандартов аудиторской деятельности, правил независимости и кодекса профессиональной этики ответственность (меры воздействия), в том числе в виде штрафа. Проект Кодекса, вводя ответственность за аналогичные правонарушения, устанавливает дублирование контрольных функций саморегулируемых организаций и государства и закрепляет возможность применения «двойной» ответственности за одно и то же нарушение.

1.3. Несоразмерный размер штрафа для юридических лиц (аудиторских организаций) в размере от 500 тыс. до 800 тыс. руб.

Установление такого размера штрафа не соответствует принципу, установленному ст. 2.6 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. 2.8 Проекта, устанавливающей принцип равенства, согласно которому все лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом и судом.

За аналогичные правонарушения для других видов деятельности, осуществляемой юридическими лицами, установлены штрафы меньшего размера:

- за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) - от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей;

- осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), – от ста тысяч до двухсот тысяч рублей (ст. 23.1 Проекта КоАП);

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

Следует учитывать, что по состоянию на 01.01.2015 в России по официальным данным насчитывалось 4500 аудиторских организаций. Почти все они относятся к малому бизнесу (99%). Из них свыше 40 процентов имеют выручку менее 1,5 млн. рублей в год, 20 процентов - менее 3 млн. рублей в год. Соответственно подавляющее большинство аудиторских организаций такой размер штрафа объективно уплатить не смогут и будут вынуждены прекратить свою деятельность.

1.4. Отсутствие порядка применения данной статьи.

В Проекте на установлен порядок применения ответственности за грубое нарушение законодательства об аудиторской деятельности. Не ясно, 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.

2. Установление ответственности юридического лица за непредоставление или несвоевременное предоставление в органы статистики аудиторского заключения о бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также за иное нарушение порядка его представления страдает неопределенностью и несоразмерностью (часть 2 ст. 29.30).

Во-первых, непонятно, какие иные нарушения могут иметь место, кроме непредоставления или несвоевременного предоставления аудиторского заключения.

Во-вторых, вновь возникает вопрос о соразмерности размера штрафа правонарушению (только в данном случае уже в силу его неоправданного занижения).

С учетом рассмотренного выше предлагаемого размера штрафа в ст. 29.29 Проекта для аудиторов и аудиторских организаций за нарушение законодательства об аудиторской деятельности можно предположить, что

авторы законопроекта исходят из понимания общественной значимости аудита. Но нельзя забывать и об ответственности второй стороны за нарушение требований законодательства об аудиторской деятельности, а именно - аудируемого лица. В связи с этим размер ответственности за непредоставление или несвоевременное предоставление в органы статистики аудиторского заключения должен быть соизмерим со стоимостью аудиторской проверки (от 300 тыс. до 500 тыс. руб.). В таком случае административная ответственность будет способствовать достижению зафиксированной в ст. 4.1. Проекта цели предупреждения дальнейших нарушений. В противном случае «уклонистам» дешевле заплатить штраф, чем проводить обязательный аудит и предоставлять в органы статистики аудиторское заключение.

3. Установление ответственности за нарушение требований Федерального закона от 01.12.2007 N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» является излишним (ст. 23.19).

Другая статья Проекта (ст. 23.18) предусматривает 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 ст. 23.19 Проекта. Учитывая принцип равенства всех перед законом, оснований для установления специального состава правонарушения по субъектному признаку не имеется.

Вывод. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в представленном варианте (в части, касающейся аудиторской деятельности) не может быть поддержан вследствие нарушения общепризнанных принципов права, таких как определенность правовых норм, равенство всех перед законом, недопустимость «двойной» ответственности за одно нарушение, соразмерность наказания совершенному правонарушению. Аудиторские организации, опасаясь быть подвергнутыми несправедливому и несоразмерному наказанию, будут покидать рынок, а оставшиеся вынуждены будут прекратить свою деятельность в случае совершения всего лишь административного правонарушения.

Председатель Центрального совета
СРО «Аудиторская палата России»,
д.ю.н., профессор
20 января 2016 г.

А.В. Турбанов