

Заключение

на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 3 статьи 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»)» (далее – Законопроект).

Повышение эффективности внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности, безусловно является одной из актуальных проблем. Рассматриваемый Законопроект касается, в основном, деятельности уполномоченного федерального органа по контролю и надзору. Со 2 февраля 2016 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» таким органом является Федеральное казначейство (п. 1, п/п «а» п. 2).

Изучение Законопроекта свидетельствует о том, что он не достигает заявленной цели и вызывает целый ряд принципиальных замечаний.

1. Законопроект противоречит поручению Президента России, выраженному в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов.

Федеральное казначейство (Казначейство России) является федеральным органом исполнительной власти (федеральной службой), осуществляющим функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета (п. 1 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703). Из этого следует, что осуществление внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, действующих как коммерческие организации, является для Федерального казначейства, также как и ранее для

Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, несвойственной (избыточной) функцией.

Избыточность проявляется и в предмете осуществляемого Федеральным казначейством контроля, включающем, в том числе соблюдение аудиторскими организациями и аудиторами требований стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов. Однако правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, а также нормы профессиональной этики устанавливаются не государством (не нормативно-правовыми актами), а национальным аудиторским сообществом. Международные стандарты аудиторской деятельности, переход к которым предусмотрен ч. 1 ст. 7, ч. 9.1 и 9.2 ст. 23 Федерального закона от 30.12.2008 № 307 «Об аудиторской деятельности» (далее – ФЗ «Об аудиторской деятельности»), устанавливаются Международной федерацией бухгалтеров и аудиторов (т.е. международным профессиональным сообществом) и не являются нормативно-правовыми актами. Представляется абсолютно недопустимым возлагать на государственный орган контроль за соблюдением правил, а тем более этических норм, не устанавливаемых правовыми актами.

Кроме того, в данном случае возникает вопрос и о дублировании контрольно-надзорных функций. Согласно ч. 5 ст. 10 ФЗ «Об аудиторской деятельности» внешний контроль качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской отчетности организаций, указанных в ч. 3 ст. 5 данного Закона, осуществляют саморегулируемые организации аудиторов. Для них это является одной из основных функций в рамках института саморегулирования. Как для саморегулируемых организаций аудиторов, так и для Федерального казначейства предметом внешнего контроля качества работы аудиторов является соблюдение аудиторскими организациями и аудиторами требований ФЗ «Об аудиторской деятельности», стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов (ч. 3 ст.10 указанного закона). Таким образом, налицо полное совпадение предмета контроля обеих организаций, что говорит о дублировании контрольных функций.

Также следует отметить, что осуществление контроля работниками государственных органов требует значительных расходов федерального бюджета. В этой связи необходимо вспомнить, что одной из важнейших

целей внедрения саморегулирования было сокращение избыточных функций и, соответственно, нерациональных расходов государства.

В связи с вышесказанным является целесообразным отказаться от осуществления Федеральным казначейством внешнего контроля качества работы аудиторских организаций и не принимать законодательные акты, направленные на дальнейшее развитие такого контроля. Это, с одной стороны, избавит государство от избыточной и дублирующей функции, с другой – повысит роль и ответственность саморегулируемых организаций аудиторов при осуществлении ими своих контрольных функций.

2. Законопроект носит бессистемный характер.

Законопроект является одной из большого количества законодательных инициатив, которыми предлагаются отдельные бессистемные изменения в ФЗ «Об аудиторской деятельности», как правило, направленные на расширение полномочий государственных органов.

Так, например, Законопроектом (п/п «а» п. 1 ст. 5) вносятся изменения в ч. 3 ст. 5 ФЗ «Об аудиторской деятельности», которые расширяют перечень так называемых общественно значимых организаций. Тем самым расширяется поле деятельности уполномоченного федерального органа по контролю и надзору, но одновременно существенно сужается рынок аудиторских услуг для аудиторов, имеющих квалификационные аттестаты, выданные до 1 января 2011 года. Такие аудиторы составляют подавляющее большинство (около 85%), и требуется системный подход, обеспечивающий справедливое и разумное решение данной проблемы.

Законопроект игнорирует тот факт, что имеется поручение Президента России от 19 декабря 2015 г. № Пр-2629, посвященное повышению роли аудита в общенациональной системе финансового контроля, из которого следует необходимость разработки концепции дальнейшего развития аудита в России и на ее основе кардинального совершенствования законодательства об аудиторской деятельности.

Кроме того, в настоящее время готовятся серьезные изменения Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» на основе утвержденной Правительством России 30 декабря 2015 г. Концепции совершенствования механизмов саморегулирования. Их принятие повлечет реформирование отраслевых

институтов саморегулирования, включая системы контроля и ответственности саморегулируемых организаций.

3. Законопроект отражает порочную практику создания ничем не обоснованных исключений из общих правил.

Предлагается вывести (ст. 1 Законопроекта) осуществляемый уполномоченным федеральным органом по контролю и надзору внешний контроль качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности, из сферы действия Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

При этом данное исключение обосновывается необходимостью повышения результативности внешнего контроля качества работы аудиторских организаций (см. Пояснительную записку к Законопроекту), т. е. необходимостью увеличения количества применяемых мер воздействия, которые являются результатом проведения проверок.

Однако Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» принимался с целью защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. Обосновывать исключения из него необходимостью повышения количества применяемых мер воздействия недопустимо.

4. Законопроект характеризуется низким юридико-техническим уровнем.

4.1. Законопроектом (п/п «а» п. 1 ст. 1) предлагается закрепить в ч. 3 ст. 5 ФЗ «Об аудиторской деятельности» перечень организаций, обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности проводится только аудиторскими организациями. При этом в перечень включены хозяйственные общества и товарищества с участием публично-правовых образований, государственных компаний или государственных корпораций в их уставных (складочных) капиталах, а также унитарные

предприятия в случаях, определенных собственником. Однако указанные организации вообще не входят в перечень организаций, чья бухгалтерская (финансовая) отчетность подлежит обязательному аудиту. Такой перечень определяется в ч. 1 ст. 5 ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Если вносятся изменения в ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» о том, что обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности таких организаций проводят только аудиторские организации, то одновременно надо внести изменения в ч. 1 ст. 5, что бухгалтерская (финансовая) отчетность этих организации в принципе подлежит обязательному аудиту.

4.2. Законопроект (п. 4 ст. 2) предусматривает реформирование оснований для аннулирования квалификационного аттестата аудитора (п. 6 ч. 1 ст. 12 ФЗ «Об аудиторской деятельности»). Сейчас одним из таких оснований является неучастие аудитора в осуществлении аудиторской деятельности в течение 2-х лет. Предлагается не включать в этот период время, когда лицо, имеющее аттестат аудитора и не участвовавшее в осуществлении аудиторской деятельности, работало в уполномоченном федеральном органе по контролю и надзору.

Данное дополнение обосновывается тем, что оно позволит засчитывать стаж работы в государственном органе в стаж осуществления аудиторской деятельности (см. Пояснительную записку к Законопроекту). Вместе с тем основания для аннулирования квалификационного аттестата аудитора, как и исключения из них никакого отношения к исчислению стажа осуществления аудиторской деятельности не имеют, а правового понятия «стаж осуществления аудиторской деятельности» не существует вовсе.

Основное же возражение заключается в том, что наличие квалификационного аттестата аудитора неразрывно связано с обязательным членством в саморегулируемой организации аудиторов. Отсутствие членства должно являться безусловным основанием аннулирования квалификационного аттестата.

4.3. Законопроектом (ст. 3) предлагается признать утратившим силу один из пунктов Федерального закона от 01.07.2010 № 136-ФЗ, которым ч. 7 ст. 10 ФЗ «Об аудиторской деятельности» была дополнена предложением. При этом в п/п «а» п. 2 ст. 1 Законопроекта это предложение также предлагается исключить.

Во-первых, непонятно, почему отдельной статьей признается утратившим силу одно предложение из целого массива федеральных законов, которыми вносились изменения и дополнения в ФЗ «Об аудиторской деятельности», во-вторых, это предложение признается утратившим силу дважды.

Вывод: Законопроект не может быть поддержан в связи с тем, что он не учитывает реально складывающуюся ситуацию в сфере правового регулирования аудиторской деятельности. Его принятие не позволит повысить эффективность осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности. Для этого требуется кардинальное обновление законодательной базы, регулирующей аудиторскую деятельность в России.

Председатель Центрального Совета
Саморегулируемой организации auditors
«Аудиторская палата России» (Ассоциация)



А.В. Турбанов