



САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ АУДИТОРОВ АССОЦИАЦИЯ «СОДРУЖЕСТВО»

член Международной Федерации Бухгалтеров (IFAC)
(ОГРН 1097799010870, ИНН 7729440813, КПП 772901001)



119192, г. Москва, Мичуринский проспект, дом 21, корпус 4.
т: +7 (495) 734-22-22, ф: +7 (495) 734-04-22, www.auditor-sro.org, info@auditor-sro.org

Исх. № 1307
от «19» февраля 2019 года

Помощнику Президента Российской Федерации –
Начальнику Государственно-правового управления
Президента Российской Федерации
Брычёвой Л.И.

Уважаемая Лариса Игоревна!

На рассмотрении Государственной Думы ФС РФ находится законопроект № 273179-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части наделения Банка России полномочиями в сфере аудиторской деятельности)», предусматривающий меры по назревшему реформированию рынка аудиторских услуг.

Законопроект принят в первом чтении 14 декабря 2017 года, однако до настоящего времени не состоялось его рассмотрение во втором чтении. На рынке аудита наблюдается нервозность из-за создавшейся неопределенности, которая еще больше усилилась после ознакомления с редакцией законопроекта, подготовленной ко второму чтению Министерством финансов Российской Федерации и Банком России.

Эта редакция существенно расширяет предмет законодательного регулирования, частично изменяет и расширяет концепцию одобренного в первом чтении законопроекта. Согласно пояснительной записке предлагалось:

- уточнить круг организаций, бухгалтерская (финансовая) отчетность которых подлежит обязательному аудиту;
- уточнить требования к аудиторскому заключению и определение бухгалтерской (финансовой) отчетности, в отношении которой проводится аудит;
- установить требования к аудиторским организациям, оказывающим услуги общественно значимым организациям, и к руководителям аудита общественно значимых организаций,
- передать контроль и надзор за аудиторскими организациями, оказывающими услуги общественно значимым организациям, от уполномоченного федерального органа по контролю и надзору (Федерального казначейства) Банку России,
- ввести нормы, направленные на исключение ситуаций, когда квалификационный аттестат одного и того же аудитора используется для создания нескольких аудиторских организаций.

Все вышеназванные вопросы относятся к сфере регулирования аудиторской деятельности.

Редакция законопроекта, подготовленная ко второму чтению, дополнительно предлагает:

- включить в Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» нормы, регулирующие гражданские правоотношения, а именно – отношения, связанные с управлением корпоративной организацией (саморегулируемой организацией аудиторов, создаваемой в форме ассоциации);
- изменить существующий в настоящее время в Федеральных законах «О саморегулируемых организациях» и «Об аудиторской деятельности» подход к определению количества саморегулируемых организаций, которые могут существовать на рынке аудиторских услуг, установив, что такая организация может быть только одна;

- вместо одобренной в первом чтении передачи функций по контролю и надзору за аудиторскими организациями, оказывающими услуги общественно значимым организациям, от Федерального казначейства Банку России ввести дополнительный контроль для таких аудиторских организаций с одновременным увеличением периодичности плановых проверок.

Касательно предлагаемого включения в Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» норм по регулированию гражданских правоотношений необходимо отметить следующее.

Во-первых, они согласно пункту 1 статьи 1 названного закона в принципе не входят в сферу его применения. Кроме того, вопросы, рассмотренные в проектируемых статьях 17 – 17.2 (в редакции законопроекта, подготовленной ко второму чтению), в достаточной мере урегулированы Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ). Это касается, в частности положений, определяющих:

- высший орган управления саморегулируемой организации аудиторов (далее – СРО аудиторов);

- порядок избрания, срок полномочий, компетенцию постоянно действующего коллегиального органа управления СРО аудиторов и порядок принятия им решений;

- порядок избрания и срок полномочий единоличного исполнительного органа СРО аудиторов.

Во-вторых, уполномоченный федеральный орган (Министерство финансов Российской Федерации) предлагается наделить несвойственными ему полномочиями, связанными с решением вопросов корпоративного управления и функционирования саморегулируемой организации. Так, предусматривается, что:

- реорганизация и добровольная ликвидация СРО аудиторов допускается только при наличии разрешения уполномоченного федерального органа, причем порядок и сроки такого разрешения устанавливаются последним;

- СРО аудиторов должна согласовывать с уполномоченным федеральным органом факт соответствия кандидата на должность единоличного исполнительного органа установленным требованиям, то есть, по сути, получать согласие на назначение единоличного исполнительного органа;

- уполномоченный федеральный орган вправе требовать у СРО аудиторов замены единоличного исполнительного органа в случае выявления при проверке СРО аудиторов любого нарушения.

Часть вышеназванных норм противоречит положениям ГК РФ. Так, в соответствие со ст. 65.3 ГК РФ образование и досрочное прекращение полномочий органов управления ассоциацией относится к исключительной компетенции ее высшего органа управления, если уставом это правомочие не отнесено к компетенции иных коллегиальных органов. ГК не предоставляет право каким-либо государственным органам вмешиваться в этот процесс и не допускает возможность установления такого вмешательства другими федеральными законами.

В-третьих, ряд положений в проектируемых статьях 17 – 17.2 (в редакции законопроекта, подготовленной ко второму чтению) предоставляет уполномоченному федеральному органу необоснованно широкие пределы нормотворчества и усмотрения¹ при одновременном наличии неопределенно сформулированных положений. Так, статья 17.2:

- устанавливает – какой опыт работы должен иметь кандидат на должность единоличного исполнительного органа СРО аудиторов, при этом формулировка требования является неопределенной, допускающей субъективное двусмысленное толкование: «опыт работы на управлении должностях в организации, аналогичной по масштабам деятельности с саморегулируемой организацией аудиторов»;

¹ Это касается также многих других положений законопроекта, предоставляющих право Центральному Банку, Министерству финансов и Федеральному казначейству принимать подзаконные акты по большому количеству вопросов. Кроме того, органам, контролирующими аудиторскую деятельность (Федеральному казначейству и Банку России), предоставляется по результатам контрольных мероприятий по своему усмотрению квалифицировать нарушения, допущенные аудиторскими организациями, как грубые (законопроект не дает определения грубых нарушений), и принимать решения о выборе той или иной меры наказания вне зависимости от вида совершенного нарушения.

- предоставляет право уполномоченному федеральному органу своим подзаконным актом устанавливать требования к деловой репутации претендента на эту должность.

Такая неопределенность норм и широта пределов нормотворчества с учетом вышеописанного права уполномоченного федерального органа согласовывать соответствие кандидата на должность единоличного исполнительного органа СРО аудиторов установленным требованиям создает условия для злоупотребления этим уполномоченным федеральным органом своими полномочиями.

Предлагаемая норма о возможности наличия на рынке аудиторских услуг единственной саморегулируемой организации:

- с одной стороны, приведет к принудительному объединению всех лиц, желающих заниматься аудиторской деятельностью, именно в эту организацию,

- с другой стороны, создаст условия для ограничения конкуренции на рынке аудиторских услуг², а именно – для злоупотребления несколькими хозяйствующими субъектами³ своим доминирующим положением путем затруднения доступа других хозяйствующих субъектов на этот рынок за счет введения запредельных необоснованно высоких вступительных и членских взносов и/или других трудновыполнимых условий членства в СРО аудиторов⁴.

Предложенное новой редакцией законопроекта усиление контрольно-надзорного бремени для аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям, предполагает:

- увеличение периодичности плановых проверок, проводимых Федеральным казначейством в отношении таких аудиторских организаций, в три раза: согласно действующей редакции Федерального закона «Об аудиторской деятельности» проверки могут проводиться не чаще одного раза в три года (и законопроект, принятый в первом чтении, не предусматривал изменение данной нормы), новая редакция законопроекта предлагает установить возможность проведения плановых проверок не чаще одного раза в год;

- вместо существующего в настоящее время двойного контроля введение в отношении аудиторских организаций, оказывающих услуги общественно значимым организациям на финансовом рынке, тройного контроля за их деятельность: со стороны СРО аудиторов, Федерального казначейства и Банка России. Помимо увеличения расходов на прохождение контроля (как временных, так и финансовых), это приведет еще и к риску применения тройной ответственности за одни и те же нарушения (ответственности, применяемой каждым из контролирующих органов), причем, при отсутствии возможности оспаривания результатов проверок Федерального казначейства и Банка России до момента применения ими мер воздействия.

Кроме того, проверки, проводимые Банком России, которому, по сути, предоставляются полномочия по осуществлению государственного надзора в сфере аудиторской деятельности, предлагается регламентировать не законом, а актами самого Банка России. Более того, почему-то эти проверки предлагается вывести из сферы действия Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Предлагаемое Министерством финансов и Банком России усиление контрольно-надзорного бремени для аудиторских организаций идет в разрез с подготовленным на основании поручения Президента Российской Федерации №Пр-436 от 15 марта 2018 года (п/п «д» пункта 2) планом «Трансформация делового климата», утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от

² Пункт 17 статьи 4, часть 1 статьи 5, пункт 9 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

³ Имеются ввиду хозяйствующие субъекты, представители которых будут входить в состав постоянно действующего коллегиального органа управления СРО аудиторов. При этом законопроектом предусматривается, что не менее 1/3 членов этого органа управления должны составлять представители аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги организациям финансового рынка. К числу таких аудиторских организаций относятся наиболее крупные субъекты аудиторского рынка, в том числе компании «большой четверки», доля которых на рынке аудиторских услуг составляет 45,9% (по данным за 2017 год).

⁴ Членство в саморегулируемой организации является обязательным для получения возможности осуществления аудиторской деятельности.

17.01.2019 №20-р. Раздел XII Плана, посвященный направлению "Контрольно-надзорная деятельность", предусматривает снижение административных издержек организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, путем, в том числе:

- исключения дублирования проведения проверок органами государственного контроля (надзора);
- сокращения количества плановых проверок в отношении субъектов малого и среднего бизнеса⁵;
- совершенствования процедур оспаривания результатов проверки;
- повышения уровня законности при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Обращаемся к Вам с просьбой учесть мнение, изложенное в настоящем письме, при анализе законопроекта №273179-7, подготовленного ко второму чтению.

С уважением,

Президент СРО аудиторов Ассоциация «Содружество»,
Председатель Правления СРО AAC,
член Рабочего органа Совета по аудиторской деятельности,
Заслуженный профессор МГУ имени М.В. Ломоносова,
Заслуженный экономист РФ, д.э.н., профессор

А.Д. Шеремет

⁵ Большая часть субъектов аудиторской деятельности относится к категории малого и среднего предпринимательства.