



Саморегулируемая организация аудиторов
АССОЦИАЦИЯ «СОДРУЖЕСТВО»
Территориальное отделение СРО AAC
Северо-Западного федерального округа

191025, Санкт-Петербург, Кузнечный пер., дом 2, офис 206,
тел. +7 (911) 926-35-29, e-mail: szto@auditor-sro.org

Санкт-Петербург
11 февраля 2019 года

Председателю
Государственной Думы Российской Федерации
господину Володину В.В.

Глубокоуважаемый Вячеслав Викторович!

Мы посчитали необходимым обратить Ваше внимание на подготовленную Минфином России новую редакцию законопроекта № 273179-7 о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части наделения Банка России полномочиями в сфере аудиторской деятельности).

В первом чтении законопроект был принят в декабре 2017 года, после чего началось обсуждение его положений с аудиторским сообществом, для чего была создана рабочая группа, возглавляемая депутатом Геттой А.А. Непонятно – зачем надо было обсуждать документ с аудиторским сообществом, если финансовое ведомство не просто проигнорировало решения рабочей группы, а, похоже, решило наказать аудиторов за их несогласие с желанием Минфина иметь на рынке аудита одну полностью подконтрольную ему СРО. Жаль времени, потраченного на обсуждение законопроекта.

Согласно внесенной в Комитет по финансовым рынкам редакции проекта, подготовленной ко второму чтению, единственное СРО аудиторов превращается в министерский «придаток», где «править бал» будет ответственный представитель Минфина. Полномочий по регулированию аудиторской деятельности отраслевому закону и Минфину стало мало: предлагается, чтобы закон «Об аудиторской деятельности» регулировал еще и гражданские правоотношения (видимо, Гражданский кодекс и закон «О саморегулируемых организациях» недостаточно и плохо справляются с этим), а Минфин получит право указывать членам СРО – как строить в созданном за их счет СРО корпоративные отношения.

Так, согласно проекту статья 17.1 закона «Об аудиторской деятельности» будет устанавливать в отношении постоянно действующего коллегиального органа управления СРО:

- как его избирать (количество претендентов, выдвигаемых для избрания; соотношение количества представителей аудиторских организаций в зависимости от их «статуса»), сроки его полномочий и компетенцию (части 2, 4, 6);
- как принимать решения (части 7, 8, 9).

Также законопроект «не обошел стороной» и вопрос единоличного исполнительного органа:

➤ Устанавливается – какой орган СРО вправе назначать руководителя СРО, а также определяется срок его полномочий (ч.6 ст. 17.1 и ч.6 ст.17.2);

➤ В статье 17.2 предлагается пойти еще дальше:

- ✓ устанавливается – какой опыт работы должен иметь кандидат на данную должность, причем формулировка этого требования неопределенная, допускающая субъективное двусмысленное толкование: «опыт работы на управленческих должностях в организации, аналогичной по масштабам деятельности с саморегулируемой организацией аудиторов»,
- ✓ уполномоченному федеральному органу своим подзаконным актом предоставляется право устанавливать требования к деловой репутации претендента на эту должность,
- ✓ более того, СРО не вправе сама определить – соответствует ли кандидат требованиям, устанавливаемым законом и уполномоченным органом, она (СРО) должна согласовать это с Минфином, то есть получить согласие последнего на назначение единоличного исполнительного органа;

➤ Статья 22 закона в редакции проекта (см. ч.8) предоставляет Минфину право требовать у СРО заменить единоличный исполнительный орган в случае выявления при проверке СРО любого нарушения.

Авторы редакции законопроекта, подготовленной ко второму чтению, проигнорировали основные положения Гражданского кодекса РФ, регулирующие корпоративные отношения. Так, в соответствии со ст. 65.3 ГК РФ образование и досрочное прекращение полномочий органов управления ассоциацией (а такой форме создаются СРО) 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.

Предлагаемая проектом новая редакция ст. 17 закона «Об аудиторской деятельности» также касается вопросов регулирования гражданских отношений и предоставляет уполномоченному федеральному органу не свойственные ему полномочия:

- в части 10 устанавливается – какой именно орган будет являться высшим органом управления СРО,

- часть 11 определяет, что реорганизация и добровольная ликвидация СРО (то есть, некоммерческой организации, созданной юридическими и физическими лицами) допускается только при наличии разрешения Минфина, причем порядок и сроки такого разрешения устанавливаются последним.

Если бы проводилась антикоррупционная экспертиза рассматриваемой редакции законопроекта, в части вышеназванных норм статей 17 и 17.2 было бы отмечено наличие коррупциогенных факторов, поскольку государственному органу предоставляются необоснованно широкие пределы нормотворчества и усмотрения¹ при одновременном наличии неопределенно сформулированных в проекте положений.

Нормы предлагаемых статей 17 – 17.3 закона «Об аудиторской деятельности» свидетельствуют о желании государства вмешиваться в корпоративные отношения субъектов гражданского права. При этом никакой ответственности за такое вмешательство не предусматривается.

А на субъектов аудиторской деятельности, напротив, при полном правовом бесправии возлагается все большее финансовое бремя, связанное с содержанием СРО, создаваемой при Минфине, а также возможностью функционирования института аудита в России (в частности, СРО за счет взносов своих членов должна создавать и содержать единую аттестационную комиссию², являться членом Международной федерации бухгалтеров, переводить и осуществлять экспертизу применимости международных стандартов аудита).

Нельзя также не отметить предлагаемое законопроектом усиление контрольно-надзорного бремени в сфере аудита:

➤ Во-первых, вместо существующего в настоящее время двойного контроля в отношении аудиторских организаций, оказывающих услуги общественно значимым организациям на финансовом рынке, вводится тройной контроль: со стороны СРО, со стороны Федерального казначейства, подведомственного Минфину, и со стороны Банка России. Помимо увеличения расходов на прохождение этого контроля (как временных, так и финансовых), это приведет еще и к риску двойной ответственности за одни и те же нарушения со стороны контролирурующих органов;

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

² Кстати, учредительные документы АНО ЕАК, создаваемой за счет средств СРО аудиторов, последнее тоже должно согласовывать с Минфином.

➤ Во-вторых, проверки, проводимые Банком России, которому, по сути, предоставляются полномочия по осуществлению государственного надзора в сфере аудиторской деятельности, предлагается регламентировать не законом, а актами самого ЦБ. При этом сам ЦБ является объектом аудита. Более того, почему-то эти проверки выведены из сферы действия Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

➤ В-третьих, периодичность плановых проверок, проводимых Федеральным казначейством в отношении аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям, увеличивается в три раза: сейчас – не чаще одного раза в три года, предлагается – не чаще одного раза в год.

Кроме того предлагаемые изменения в федеральный закон «Об аудиторской деятельности» идут в разрез с объявленной премьер-министром Медведевым Д.А. «регуляторной гильотиной» обязательных требований к бизнесу, а также проанонсированной главой аппарата Правительства Чуйченко К.А.³ очередным этапом реформы контрольно-надзорной деятельности.

По результатам анализа подготовленного Минфином ко второму чтению законопроекта невольно возникает вопрос: «Если государство считает, что аудиторское сообщество не способно самостоятельно справиться даже с решением корпоративных вопросов, связанных с деятельностью СРО, то, может быть, правильное решение – это отмена обязательного саморегулирования и возврат к лицензированию в аудиторской отрасли?».

Это позволит восстановить баланс прав, обязанностей и ответственности бизнеса и государства:

- последнее будет нести расходы, связанные с обеспечением функционирования института аудита в России и по своему усмотрению решать вопросы регулирования отрасли и контроля за деятельностью аудиторских организаций;

- аудиторские организации, не потеряв каких-либо прав по регулированию отрасли (нельзя потерять то, чего нет), снимут с себя финансовое бремя по обеспечению функционирования института аудита в России.

Вышеназванный законопроект содержит также и другие по сравнению с принятым в первом чтении изменения, ограничивающие конкуренцию и негативно влияющие на развитие аудиторской профессии.

Например, вновь созданная организация или давно существующая аудиторская организация, которая последние три года не оказывала аудиторских услуг общественно значимым организациям не будет иметь возможности быть включенной в реестр «аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям», т.к. по предложенному Минфином России законопроекту для включения в реестр и получения соответствующего права должна «иметь опыт участия в оказании аудиторских услуг общественно значимым организациям в течение трех лет, непосредственно предшествующих дате подачи заявления о внесении сведений о такой аудиторской организации в указанный реестр».

Кроме того, вернулась, ранее позитивно решенная проблема со статусом аудиторов, получивших аттестат в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 года № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Они, по данному Проекту, не вправе исполнять полномочия аудитора при оказании аудиторских услуг общественно значимым организациям в то время, как по Проекту принятому в первом чтении такого права их не лишали за исключением исполнения функций руководителя задания.

Нельзя также не отметить, что с момента принятия законопроекта в первой редакции прошло уже более года, а с момента внесения документа в Госдуму – и того больше. Все это время аудиторский рынок, и так давно находящийся в стадии деградации, продолжает находиться в состоянии неопределенности. Из отрасли даже не уходят, а убегают квалифицированные кадры, приток новых специалистов минимальный.

³ Газета «Коммерсант», №19 от 04.02.2019

Все это приведет к тому, что в ближайшее время на рынке аудита останутся только представители западных компаний. В таком случае действительно одной СРО будет достаточно, а экономическая концентрация на рынке аудиторских услуг и монополизация рынка существенно увеличат риски недобросовестной конкуренции, а также повлияют на национальную экономическую безопасность России.

Исходя из вышеизложенного, считаем предложенный Минфином России ко второму чтению Проект № 273179-7 не приемлемым и предлагаем оперативно провести обсуждение на Экспертном Совете Государственной Думы текста Проекта согласованного в июле 2018 года.

С уважением,
Все члены Совета СЗТО СРО AAC

Ю.Б. Авдеев, В.А. Аксёнов, Л.Е. Ахмедова,
А.В. Газарян, А.А. Глевицкий, И.Е. Громов,
Ю.Н. Гузов, Д.В. Желтяков, О.Н. Зайцева,
И.А. Изъюров, Н.Ю. Константинова, В.И. Косенков,
В.В. Лавров, А.А. Левашова, Т.Н. Михайлович,
Н.Ю. Мочуловская, С.В. Осутин, С.В. Светилькова,
Е.А.Седавкина, С.Н.Сидоров, О.Д. Сотникова, Н.А Чепик

Председатель Совета СЗТО СРО AAC



А.П. Кузнецов
Тел.: (921) 954-11-49
Эл. почта: kuz-inaudit@yandex.ru