

## **Предложения о внесении изменений в Законопроект**

### **«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части наделения Банка России полномочиями в сфере аудиторской деятельности)»**

#### **1. Отсутствие регламентации полномочий Банка России по контролю и надзору в условиях конфликта интересов и угрозы независимости аудиторов**

Законопроект предполагает совмещение Банком России функций органа, осуществляющего надзор за аудируемыми лицами (в частности, кредитными организациями) и органа, осуществляющего регулирование аудиторской деятельности и надзор за аудиторскими организациями. Банк России будет принимать решения об исключении сведений об аудиторской организации из реестра аудиторов общественно-значимых организаций, выявлять основания для контрольно-надзорных мероприятий, а также проводить сами контрольно-надзорные мероприятия. Связанный с этим конфликт интересов и угроза независимости аудиторов очевидны. Для минимизации этой угрозы должны быть тщательно регламентированы надзорные полномочия Банка России в отношении аудиторских организаций. Например, было бы целесообразно создание отдельного независимого органа, который рассматривал бы возражения аудиторов на результаты проверок Банка России. Однако, вместо этого Законопроект определяет расширенные и ничем не регламентированные полномочия Банка России на осуществление «контроля и надзора». Не определены ни периодичность плановых проверок, ни основания для внеплановых проверок, ни механизмы взаимодействия, ни понятие «необходимая документация и информация», ни сроки её предоставления. Законопроект вводит институт «признания Банком России бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица и (или) указанных сведений об аудируемом лице недостоверными» (п.8 с.9 ст.5.1). При этом определение «достоверности бухгалтерской отчетности» отсутствует в Законопроекте. Законопроект не ограничивает контроль и надзор только законченными аудиторскими проверками. Одновременно предполагается вывести аудиторскую деятельность из-под действия Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», что означает отмену каких бы то ни было законодательных ограничений на проведение плановых проверок Банком России.

#### **Предложения:**

Принять меры для **предотвращения угрозы независимости аудиторов и минимизации конфликта интересов**; уточнить нормы, определяющие расширенные полномочия Банка России на осуществление «контроля и надзора», указав виды, периодичность и сроки проверок; ограничить контроль только законченными аудиторскими проверками.

#### **2. Критерии обязательного аудита**

Законопроект предполагает сократить перечень субъектов, подлежащих обязательному аудиту, за счет введения повышенных количественных критериев (выручка за год - 800 млн.руб., активы баланса на конец года - 400 млн. руб., среднесписочная численность - 100 чел.) При этом обязательный аудит проводится только, если выполняются хотя бы **два из трех** критериев, и на протяжении двух последовательных лет

Очевидно, что при рассмотрении любых критериев для проведения обязательного аудита должен быть применен следующий концептуальный подход: обязательный аудит должен быть сохранен (или вновь введен) для проверки информации, у которой есть

реальный потребитель, и в той ситуации, когда характер информации требует повышенных гарантий качества ее подготовки.

Анализ международной практики установления критериев обязательного аудита показывает, что в настоящий момент в России уже установлены рекордно высокие количественные критерии обязательного аудита. Если исходить из международной практики, то количественные критерии в нашей стране нужно пересматривать не в сторону повышения, а в сторону снижения.

Более того, при повышении количественных критериев должны быть предусмотрены иные, не количественные критерии обязательного аудита в отношении бухгалтерской отчетности юридических лиц, находящихся в определенных хозяйственных ситуациях (для организаций ЖКХ; для организаций, обращающихся за получением кредита в кредитную организацию; предприятий, участвующих в госзакупках; микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов и т.п.). Ранее на это уже обращалось внимание в Заключении Комитета по финансовому рынку Государственной Думы от 17.11.2016 № 9/2 в отношении законопроекта № 886817-6 об изменении требований к объему выручки организации при проведении обязательного аудита.

Кроме того, непонятно, почему достижение одного заявленного критерия (выручка, активы или численность) увязывается с достижением другого критерия. Это никак не увязывается с курсом на поддержку малого бизнеса. Согласно Федерального закона от 24.07.2007 N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", при неисполнении хотя бы одного установленного критерия (численность, выручка) предприятие лишается статуса субъекта малого предпринимательства. Достижение организацией любого из указанных критериев уже указывает на необходимый масштаб деятельности аудируемого лица, достоверность бухгалтерской (финансовой) отчетности которого требует проверки в ходе обязательного аудита в целях защиты общественных и государственных интересов. **Каждый** из перечисленных критериев в отдельности – это признак «стратегического» положения организации с точки зрения финансовой стабильности региона, муниципального центра, защиты интересов работников.

**Предложения:**

- 1) в предлагаемом тексте п.4 ч.1 ст.5 условие «соответствующих хотя бы двум из следующих условий» заменить на «соответствующих **одному** из следующих условий»;
- 2) в предлагаемом тексте п.4 ч.1 ст.5 условие «объем выручки .... превышает 800 миллионов рублей» заменить на «объем выручки ... превышает **400 миллионов** рублей»; условие «сумма активов бухгалтерского баланса ... превышает 400 миллионов рублей» заменить на «сумма активов бухгалтерского баланса ... превышает **100 миллионов** рублей», условие «среднесписочная численность работников превышает 100 человек» заменить на «среднесписочная численность работников превышает **50 человек**».
- 3) ввести обязательный аudit бухгалтерской отчетности юридических лиц, находящихся в определенных хозяйственных ситуациях, в частности - для организаций ЖКХ; для организаций, обращающихся за получением кредита в кредитную организацию; для предприятий, участвующих в госзакупках; для микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов; для организаций, в которых происходят изменения состава акционеров (участников), размера уставного капитала, формы собственности.

**3. Требования к численности аудиторов в аудиторских организациях**

Законопроектом предлагаются изменения требований к численности аудиторов аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям, которые обязаны соблюдать следующие условия: численность аудиторов по основному месту работы должна быть не менее 7, а с 1 января 2023 года - не менее 12 человек; не менее 3 аудиторов должны иметь квалификационный аттестат аудитора, выданный в соответствии с Федеральным законом № 307-ФЗ (т.н. «новый» аттестат). При этом общей нормой для любой аудиторской организации остается наличие трех аудиторов (ч.2 ст.18 Федерального закона № 307-ФЗ), а не семи и не двенадцати.

Если Законопроект призван повысить качество аудита, то его направленность на ограничение конкуренции между аудиторскими организациями, в том числе путем увеличения минимального количества аудиторов в аудиторской организации, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям, не отвечает целям принятия новой редакции Закона. При принятии Законопроекта в предлагаемой редакции общественно значимые организации будут аудироваться только 10-20 крупнейшими аудиторскими организациями, что неизбежно приведет к значительному росту стоимости аудиторских услуг. В свою очередь, региональные аудиторские организации не смогут работать на своем рынке, так как для регионов трудно выполним даже критерий наличия трех аудиторов с «новым» аттестатом - в ряде регионов не имеется ни одной такой аудиторской организации.

Трудовой кодекс РФ (ст. 66) связывает понятие «основное место работы» с наличием в таком рабочем месте у работодателя трудовой книжки работника, что не ограничивает права на совместительство и работу по трудовому договору в иной организации и не запрещает работнику иметь два «основных места работы». Ограничения для аудитора (физического лица) работать по трудовому договору по основному месту работы только в аудиторской организации ограничивают его трудовые права по работе в иной, неаудиторской организации.

#### Предложения:

- уточнить, что «основное место работы» (в целях Федерального закона № 307-ФЗ) – это работа в качестве аудитора по трудовому договору только в **одной аудиторской организации** одновременно.

- установить норму «численность аудиторов, для которых эта аудиторская организация является основным местом работы, составляет **не менее 3 аудиторов**, каждый из которых имеет квалификационный аттестат аудитора, выданный в соответствии с настоящим Федеральным законом», заменив ей норму в отношении «7 аудиторов» и «12 аудиторов».

#### **4. Отмена «старых» квалификационных аттестатов аудитора**

Законопроектом отменяется, начиная с аудита за 2018 год, часть 4.1 статьи 23 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» № 307-ФЗ. Только эта норма позволяет осуществлять аудиторскую деятельность аудиторами, имеющими квалификационные аттестаты аудитора старого образца (выданные Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 119-ФЗ, ныне утратившим силу). При отмене данной нормы 15,8 тысяч аудиторов с квалификационными аттестатами старого образца утратят право участвовать в аудиторской деятельности.

Предложения: Включить в ст.11 Федерального закона № 307-ФЗ указание на то, что «квалификационный аттестат аудитора, выданный в соответствии с Федеральным законом № 119-ФЗ» так же является квалификационным аттестатом аудитора, и дает право на участие в аудиторской деятельности за исключением ограничений, предусмотренных законодательством.

## **5. Критерии численности для СРО аудиторов**

Законопроект не предусматривает изменения существующих минимальных требований к численности членов СРО аудиторов (10 000 физических лиц или 2 000 аудиторских организаций). В настоящее время две действующие саморегулируемые организации аудиторов балансируют на грани выполнения этих критериев. Такая ситуация объективно подталкивает СРО к сохранению численности своих членов любой ценой и вряд ли соответствует целям повышения требований к качеству работы членов СРО. В случае принятия Законопроекта объективно прогнозируется резкое сокращение аудиторского рынка и, как следствие, сокращение численности аудиторов. Такая ситуация приведет к тому, что ни одна из двух ныне существующих СРО аудиторов не сможет обеспечить соответствие требованиям к минимальной численности членов, и сохранение даже одного СРО будет затруднительно.

**Предложения:** изменить критерий включения СРО аудиторов в реестр СРО, уменьшив показатели численности членов **не менее, чем в два раза**.

## **6. Подписание аудиторского заключения**

В ст.6 Федерального закона №307-ФЗ вводится ч.3.1, согласно которой при подписании аудиторского заключения по бухгалтерской отчетности общественно-значимой организации требуется одновременно две подписи - руководителя аудиторской организации (или уполномоченного им лица) и аудитора, отвечающего за проведение данного аудита (аудитора, возглавляющего аудиторскую группу). Подпись руководителя аудиторской организации фактически дублирует подпись руководителя группы, поскольку именно руководитель группы в соответствии со стандартами аудиторской деятельности несет всю полноту ответственности за проведение проверки.

**Предложения:** установить, что подписание аудиторского заключения производится **руководителем аудиторской группы**, отвечающим за проверку.