

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона
№ 273179-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации (в части наделения Банка России полномочиями в
сфере аудиторской деятельности)»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона № 273179-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части наделения Банка России полномочиями в сфере аудиторской деятельности)» (далее – законопроект, проект федерального закона).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 9 ноября 2017 года публичного обсуждения законопроекта с учетом мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате, представителей органов государственной власти, профессионального сообщества, общественных экспертов.

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) в порядке законодательной инициативы группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – авторы законопроекта, авторы законодательной инициативы).

В законопроекте предлагается уточнить круг организаций, бухгалтерская (финансовая) отчетность которых подлежит обязательному аудиту. Так, с учетом изменений критериев малого предпринимательства, установленных законодательством Российской Федерации, регулирующим развитие малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, предлагается увеличить порог обязательного аудита по значению объема выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ,

оказания услуг), ввести критерий среднесписочной численности работников и условие соответствия хотя бы двум из трех указанных показателей в течение двух последовательных лет, предшествующих отчетному году. Законопроектом предусматривается, что отчетность некоммерческих организаций будет подлежать обязательному аудиту в случае, если за каждый из двух последовательных лет, предшествующих отчетному году, поступление имущества и денежных средств превысит 3 миллиона рублей.

По мнению автора законодательной инициативы, реализация предусмотренных в законопроекте положений будет способствовать повышению доверия пользователей к результатам аудиторской деятельности за счет повышения эффективности ее регулирования, взаимодействия аудиторских организаций, саморегулируемых организаций аудиторов и Банка России, что является одним из факторов стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации.

Согласно пояснительной записке, проект федерального закона разработан в целях создания условий для повышения эффективности функционирования аудиторской отрасли в Российской Федерации.

Общественная палата прежде всего отмечает общественную важность аудиторской деятельности, выполняющей функцию защиты общественных публичных интересов путем обеспечения достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности хозяйствующих субъектов. Аудиторская деятельность относится к инструментам финансового регулирования и имеет публично-правовой характер. Институт независимого аудита – один из важнейших элементов, обеспечивающих стабильность национальной экономики путем обеспечения доступа к достоверной и объективной информации, на основании которой формируются бюджеты и программы социального развития.

В условиях сложившейся на сегодняшний день экономической ситуации в стране государство заинтересовано в наличии отработанных действенных механизмов, обеспечивающих превентивное выявление рисков

в деятельности экономических субъектов, в частности, признаков банкротства предприятий, влекущего за собой снижение поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, росту числа безработицы, задолженности по выплате заработной платы и т.д.

Государство ставит перед собой задачу обеспечения объективности предоставляемой субъектами предпринимательской деятельности информации, повышения прозрачности финансовой отчетности российских компаний, инвестиционной привлекательности российской экономики и роста доверия к российскому бизнесу.

Одной из гарантий обеспечения достоверности официального бухгалтерского учета в сфере экономической, в том числе предпринимательской деятельности, является предусмотренный статьей 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» обязательный аудит, который проводится независимыми аудиторскими организациями, уполномоченными на то законом и не имеющими права заниматься иной деятельностью, помимо аудита и сопутствующих ему услуг.

Последние годы законодатель стремится к усилению присущей аудиту публично-правовой функции в целях противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, коррупции, противодействия подкупу иностранных должностных лиц. Отстранение аудита от участия в данных процессах существенно ограничит возможности защиты общественных интересов, может негативно отразиться на обороноспособности и безопасности страны.

Также одним из приоритетных направлений государственной политики в Российской Федерации является развитие и поддержка малого бизнеса, к которому относится большая часть аудиторских организаций. Предложенные в законопроекте меры будут способствовать вынужденному уходу с рынка средних и малых аудиторских компаний, что приведет к глобальной монополизации рынка аудита в России и массовому

высвобождению высококвалифицированных кадров и, соответственно, росту безработицы, повышению социального напряжения.

Вместе с тем следует отметить важность аудита общественно значимых хозяйствующих субъектов. В связи с тем, что риски деятельности общественно значимых хозяйствующих субъектов автоматически распространяются на широкий круг лиц, требования к такому аудиту являются более жесткими по сравнению с общими нормами. Одной из важнейших функций аудита общественно-значимых хозяйствующих субъектов выступает оценка значимости угроз нарушения основных принципов этики и выработке соответствующих мер предосторожности, в ходе которого аудируемое лицо получает практические советы и помощь по предотвращению негативных последствий. При оценке существенности любых угроз независимости и мер предосторожности, требующихся для сведения их до приемлемого уровня, особое внимание уделяется обеспечению интересов общества, граждан Российской Федерации.

По мнению Общественной палаты, предлагаемое в законопроекте регулирование не соответствует заявленным целям.

В настоящее время в Российской Федерации установлены одни из самых высоких в мире финансовых показателей деятельности организаций для проведения обязательного аудита. Учитывая невысокий уровень корпоративного управления и уровень доверия к финансовой отчетности, представляется целесообразным пересмотреть данные критерии в сторону уменьшения, а не увеличения.

Вместе с тем предлагаемое в законопроекте увеличение количественных критериев деятельности организаций не учитывает особенности регионов Российской Федерации, отличающихся уровнем экономического и социального развития. В целом по России на долю малого бизнеса приходится одна пятая часть Внутреннего валового продукта страны, а для некоторых регионов предприятия, относящиеся к малым, составляют

основу экономики, особенно это касается муниципальных центров, для которых такие предприятия могут являться градообразующими.

Законодательная инициатива о повышении критериев обязательного аудита уже рассматривалась Государственной Думой 11 января 2017 года и была отклонена. В заключении Комитета Государственной Думы по финансовым рынкам обращалось внимание на неоднородность предприятий малого и среднего предпринимательства, относящихся к малым предприятиям, с точки зрения особой значимости их финансовой устойчивости, а также необходимость максимального исключения возможности применения бизнесом схем, предусматривающих «деление» крупных предприятий на малые с целью выведения их из сферы обязательного аудита. Комитет Государственной Думы по финансовым рынкам заключил, что предлагаемое в законодательной инициативе изменение одного из условий проведения обязательного аудита требует существенных обоснований.

Согласно основным показателям рынка аудиторских услуг в Российской Федерации в 2016 году доля инициативного аудита в общем количестве проведенных аудитов составила 9,4%. Согласно позиции Банка России, озвученной на встрече с представителями аудиторского сообщества, такие показатели обусловлены низким качеством аудита и, соответственно, отсутствием заинтересованности пользователей в аудиторских услугах.

Однако следует отметить, что в отличие от стран с более развитой рыночной экономикой, аудит в Российской Федерации возник в силу его административного учреждения в целях реформирования контроля за бухгалтерской отчетностью хозяйствующих субъектов и начал свое существование в условиях отсутствия рыночных механизмов для его самостоятельного развития, что остается актуальным и на сегодняшний день.

Согласно основным показателям рынка аудиторских услуг в Российской Федерации в 2016 году была проаудирована бухгалтерская отчетность 74 537 клиентов. По данным Федеральной налоговой службы

Российской Федерации, на 1 января 2017 года количество юридических лиц, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц, составляет более 4,5 млн. Таким образом, за 2016 год проаудирована бухгалтерская отчетность незначительной доли – 1,6% юридических лиц, зарегистрированных в Российской Федерации.

По мнению экспертов Общественной палаты, существует необходимость развития инициативного аудита, однако условий, при которых возникает необходимость в аудите для инвесторов при принятии ими соответствующих решений либо для собственников при принятии управленческих решений, недостаточно для существования инициативного аудита как такового. Заказчики более заинтересованы в сопутствующих аудиту услугах.

Ввиду изложенного представляется более целесообразным предусмотреть меры государственного регулирования, направленные на обеспечение развития аудита и формирование обычаев делового оборота, в которых включен аудит и аудиторское заключение, такие как необходимость представления аудиторского заключения в обстоятельствах, при которых требуются повышенные гарантии достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, которые предоставляет аудит.

Вместе с тем необходимо соблюдение баланса интересов аудиторских организаций и иных хозяйствующих субъектов в целях недопущения возложения на последних, в особенности на представителей малого и среднего предпринимательства, некоммерческих организаций чрезмерного бремени проведения обязательного аудита.

Кроме того, к законопроекту имеются иные замечания и предложения:

1. Согласно проектируемой в законопроекте части 1 статьи 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Федеральный закон № 307-ФЗ) предлагается установить проведение обязательного аудита годовой бухгалтерской

отчетности организаций, соответствующих хотя бы двум из следующих условий:

а) объем выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг) за каждый из предшествовавших отчетному году двух последовательных лет превышает 800 миллионов рублей;

б) сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец каждого из двух предшествовавших отчетному году последовательных лет превышает 400 миллионов рублей;

в) среднесписочная численность работников за каждый из двух предшествовавших отчетному году последовательных лет превышает 100 человек.

Мировая практика и анализ международного опыта стран с передовыми показателями развития экономики позволяет сделать выводы о том, что требования, предъявляемые в Российской Федерации к проведению обязательного аудита к критериям размеров выручки, активу баланса и количеству работающих, значительно выше, чем в других странах.

Необходимо принять во внимание, что достижение организацией одного из указанных в законопроекте критериев уже в достаточной мере свидетельствует о необходимом масштабе 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 сам по себе – это признак «стратегического» положения организации с точки зрения обеспечения финансовой стабильности, защиты интересов работников. Особенно это касается регионов и муниципальных центров, для которых такие организации являются градообразующими.

При рассмотрении любых критериев обязательного аудита должен быть применен концептуальный подход, в частности, 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. В таком случае при повышении количественных критериев (выручка, активы баланса) должны быть предусмотрены иные, неколичественные критерии обязательного аудита в отношении бухгалтерской отчетности юридических лиц, находящихся в определенных хозяйственных ситуациях.

Руководствуясь изложенным, Общественная палата предлагает внести следующие изменения в проектируемой части 1 статьи 5 Федерального закона № 307-ФЗ:

1) «соответствующих хотя бы двум из следующих условий» заменить на «соответствующих хотя бы одному из следующих условий»;

2) «объем выручки превышает 800 миллионов рублей» заменить на «объем выручки ... превышает 400 миллионов рублей»;

3) «сумма активов бухгалтерского баланса ... превышает 400 миллионов рублей» заменить на «сумма активов бухгалтерского баланса ... превышает 100 миллионов рублей»;

4) «среднесписочная численность работников превышает 100 человек» заменить на «среднесписочная численность работников превышает 50 человек».

При этом следует установить право субъекта Российской Федерации вводить такой обязательный аудит в отношении тех или иных видов хозяйствующих субъектов на своей территории.

2. Положениями законопроекта вводится категория «общественно значимая организация», к ним относятся: публичные акционерные общества, организации, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам или бухгалтерская (финансовая) отчетность которых включается в проспект ценных бумаг, кредитные и страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, профессиональные участники рынка ценных бумаг, организации государственного сектора экономики (государственные

корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, организации, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов), а также организации, которые представляют и (или) раскрывают консолидированную финансовую отчетность.

В отличие от особенностей аудита по отраслевому признаку и прежде всего особенностей аудита организаций финансового сектора, не существует значимых различий между подходами к аудиту других видов общественно значимых организаций, например, между аудитом акционерного общества с долей участия государства свыше 25% и аналогичной организации с полностью частным капиталом. Установление же столь широкого списка аудируемых лиц – общественно значимых организаций – представляется необоснованным и может стать способом ограничения конкуренции на этом рынке. Кроме того, международные стандарты аудита предъявляют повышенные требования к аудиту исключительно организаций, ценные бумаги которых допущены к обращению на организованных торгах.

Руководствуясь вышеизложенным, представляется необходимым исключить из перечня лиц, относимых к общественно значимым организациям:

- организации, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25 %;
- организации, которые представляют консолидированную финансовую отчетность в случаях, когда законодательством такое требование не установлено;
- публичные акционерные общества, ценные бумаги которых не обращаются на организованном рынке ценных бумаг.

3. В законопроекте предлагается дополнить Федеральный закон № 307-ФЗ статьей 5.1, согласно части 4 которой сведения об аудиторской организации вносятся в реестр аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям, на основании

письменного заявления и документов, представленных аудиторской организацией, желающей оказывать такие услуги, в Банк России в установленном им порядке при соблюдении всех следующих условий:

1) численность аудиторов, для которых эта аудиторская организация является основным местом работы, составляет до 1 января 2023 года не менее семи, с 1 января 2023 года - не менее 12;

2) наличие в числе аудиторов, указанных в пункте 1 настоящей части, не менее трех аудиторов, каждый из которых:

– имеет квалификационный аттестат аудитора, выданный в соответствии с настоящим Федеральным законом;

– опыт осуществления аудиторской деятельности этой аудиторской организацией составляет не менее трех последовательных лет, непосредственно предшествовавших дате подачи заявления.

Эксперты Общественной палаты выразили опасение, что при принятии законопроекта в предлагаемой редакции в большинстве регионов Российской Федерации может образоваться дефицит аудиторских организаций, отвечающих требованиям, предъявляемым к организациям, имеющим право оказывать аудиторские услуги общественно значимым клиентам в части наличия в штате до 1 января 2023 года семи, а с 1 января 2023 года – 12 аудиторов, трое из которых обязаны иметь «единый» квалификационный аттестат.

Создание подобного рода искусственных законодательных барьеров для выхода на рынок малых и средних аудиторских организаций может привести к предоставлению монополии наиболее крупным компаниям. Так, уже на сегодняшний день четырем таким компаниям так называемой «Большой четверки» принадлежит 47,8 % доли аудиторского рынка Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что данные компании, в штате которых состоят сотрудники – иностранные граждане, получают возможность предлагать безальтернативные услуги аудита стратегических, в том числе оборонных, предприятий, что может негативно

отразиться на обороноспособности и безопасности страны.

Представляется, что такого рода нормы разнятся с обозначенными в пояснительной записке к законопроекту целями, на достижение которых направлен анализируемый проект федерального закона.

Вместе с тем, по мнению экспертов, наличие в штате аудиторской организации работников, осуществляющих свою деятельность на условиях совместительства, само по себе не является обстоятельством, свидетельствующим о ненадлежащем качестве оказываемых организацией услуг. Представляется более целесообразным в целях защиты прав и интересов работающих по совместительству высококвалифицированных специалистов, в частности, преподавателей высших учебных заведений, которые по основному месту работы состоят в трудовых отношениях с образовательными организациями, уточнить требования для подтверждения соответствия аудиторской организации требованиям к членству в саморегулируемые организации, указав, что допускается совместительство аудитора в одной аудиторской организации не по месту основной работы, в случае, если основным местом работы такого аудитора является не аудиторская организация.

Автором законопроекта не представлено обоснования предлагаемым цифрам «7 аудиторов» и «12 аудиторов». Связь между наличием в штате семи, а тем более 12 аудиторов, и качеством оказываемых аудиторской организацией услуг не проанализирована с точки зрения организации и функционирования системы внутреннего контроля качества.

Введение требования к опыту аудиторской организации не позволит выйти на рынок вновь созданным аудиторским организациям, даже в случае, если такая организация создается опытными квалифицированными аудиторами, имеющими необходимый опыт работы.

Для предупреждения указанных последствий экспертами Общественной палаты предложено внесение изменения в проектируемую статью 5.1 Федерального закона № 307-ФЗ, а именно:

1) Установить норму «численность аудиторов, для которых эта аудиторская организация является основным местом работы, составляет не менее 5 (пяти) аудиторов, из которых не менее 3 (трех) аудиторов имеют квалификационный аттестат аудитора, выданный в соответствии с настоящим Федеральным законом», заменив ей норму в отношении «7 аудиторов» и «12 аудиторов».

2) Внести изменения в формулировку законопроекта, касающуюся требований к работе аудиторов «однократно учитываться при подтверждении соблюдения критериев, установленных действующим законодательством в отношении минимальной численности аудиторов в аудиторской организации» только в одной аудиторской организации.

3) Пункт 3) части 4 статьи 5.1. – исключить.

4) Предусмотреть сокращенный перечень организаций, отнесенных к общественно значимым, для получения права на аудит бухгалтерской финансовой отчетности которых аудиторские организации обязаны быть включены в реестр Банка России (реестр «второго контура»). В указанный перечень внести организации финансового сектора, регулирование деятельности которых осуществляет Банк России.

4. В законопроекте предлагается признать утратившей силу статью 16 Федерального закона № 307-ФЗ. Однако в действующей редакции Федерального закона № 307-ФЗ статья 16 регламентирует функции Совета по аудиторской деятельности. Ее признание утратившей силу означает ликвидацию Совета по аудиторской деятельности.

Совет по аудиторской деятельности, его Рабочий орган и действующие специализированные Комиссии в настоящее время являются единственными органами, обеспечивающими прямое взаимодействие регулятора, общественности и представителей профессионального сообщества в целях учета мнения аудиторов – практиков при рассмотрении вопросов, связанных с обсуждением проблем, определением путей их решения и направлений дальнейшего совершенствования профессии.

Представляется целесообразным не отменять статью 16 Федерального закона 307-ФЗ, а рассмотреть вопрос о необходимости сохранения обязанности создания и деятельности совещательного органа, аналога существующего Совета по аудиторской деятельности. Например, может быть введена норма о Совете по аудиторской деятельности как консультативно-представительном органе при Банке России.

5. Согласно действующей редакции пункта 1 части 3 статьи 17 Федерального закона № 307-ФЗ некоммерческая организация включается в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов при условии соответствия требованию – объединения в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее 10 000 физических лиц или не менее 2 000 коммерческих организаций, соответствующих установленным настоящим Федеральным законом требованиям к членству в такой организации.

Принятие законопроекта в представленной редакции в части критериев обязательного аудита, требований к аудиторским организациям приведет к сокращению аудиторского рынка и, как следствие, - к сокращению численности субъектов аудиторской деятельности: аудиторов – не менее 50%, аудиторских организаций – не менее 50-60%.

Такая ситуация будет способствовать тому, что ни одна из двух существующих в настоящее время саморегулируемых организаций аудиторов не сможет обеспечить соответствие требованиям к минимальной численности членов. Сегодня обе саморегулируемые организации аудиторов балансируют на грани предлагаемых в проекте федерального закона критериев.

Следовательно, поскольку членство в саморегулируемой организации аудиторов является обязательным условием допуска на рынок аудита, может возникнуть проблема отсутствия дееспособных аудиторов, что негативно скажется на экономической стабильности.

В случае сохранения одной саморегулируемой организации подобного

рода монополия явится отрицательным фактором не только для аудиторов, но также отразится на взаимодействии Банка России с единственной саморегулируемой организацией аудиторов.

б. Представляется целесообразным вернуть первоначально установленные критерии включения саморегулируемых организаций аудиторов в реестр саморегулируемых организаций 700 аудиторов или 500 аудиторских организаций, так как искусственное укрупнение саморегулируемых организаций аудиторов противоречит Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 2776-р. Части 4.1 и 14 статьи 23 Федерального закона № 307-ФЗ в редакции законопроекта предлагается признать утратившими силу.

Согласно статье 6 Законопроекта части 1-3 статьи 5, часть 4.1 статьи 23 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в редакции настоящего Федерального закона вступают в силу, начиная с обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности за 2018 год.

Исходя из буквального понимания предлагаемого законопроекта, «начиная с обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности за 2018 год» (то есть в 2019 году), все аудиторы, имеющие квалификационные аттестаты, выданные до 1 января 2011 года, перестают являться таковыми в отношении любого аудита. Реализация таких положений может привести к острому дефициту аудиторских услуг.

Во избежание указанных последствий, по мнению экспертов, необходимо предусмотреть право аудиторов, имеющих квалификационные аттестаты, выданные до 1 января 2011 года:

1) участвовать в осуществлении аудита общественно значимых организаций (без права быть руководителем аудита и без права подписи аудиторского заключения);

2) участвовать в осуществлении аудита прочих организаций (без

каких-либо ограничений прав).

7. До 1 января 2021 года сведения об аудиторской организации вносятся в реестр аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям, Банком России в порядке, установленном статьей 5.1 Федерального закона № 307-ФЗ в редакции настоящего проекта федерального закона, с учетом следующих особенностей – в дополнение к условиям, предусмотренным частью 4 статьи 5.1 указанного Федерального закона в редакции законопроекта, аудиторская организация должна иметь опыт проведения аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 1 этой же статьи, в течение трех последовательных лет, непосредственно предшествовавших дате подачи такой аудиторской организацией заявления о внесении сведений о ней в реестр аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям.

Установление такой нормы может привести к невозможности появления новых аудиторских организаций, проверяющих общественно значимые организации. Никаких видимых оснований к такому ограничению нет. В данном ключе представляется целесообразным отказаться от введения такой нормы.

8. В законопроекте не предусмотрены меры, обеспечивающие контроль результатов обязательного аудита со стороны государства с применением мер административного воздействия к аудируемым лицам.

Представляется, что эффективность обязательного аудита возможна при следующих условиях:

- опубликование организациями, подлежащими обязательному аудиту, бухгалтерской (финансовой) отчетности с приложением аудиторского заключения;

- контроль результатов обязательного аудита со стороны государства с применением мер административного воздействия к аудируемым лицам;

- ответственность организаций за уклонение от обязательного аудита;
- ответственность организаций за непредставление аудиторского заключения в органы статистики;
- ответственность за формирование организациями недостоверной бухгалтерской (финансовой) отчетности;
- раскрытие аудиторскими организациями, осуществляющими обязательный аудит, информации о своей деятельности;
- контроль качества деятельности аудиторских организаций, осуществляющих обязательный аудит;
- ответственность аудиторских организаций и аудиторов за качество проведенного обязательного аудита.

В настоящее время фактически отсутствует значимая ответственность за уклонение от обязательного аудита, а ответственность за представление недостоверной финансовой отчетности не введена как таковая в правовое поле Российской Федерации и вовсе.

Законопроект, имея одной из своих целей повышение качества финансовой отчетности, не может быть достаточно эффективным без одновременного введения институтов ответственности как за представление недостоверной финансовой отчетности, так и за уклонение от обязательного аудита. Эта проблема носит фундаментальный характер, и до тех пор, пока не введена ответственность аудируемых лиц, любые изменения законодательства в области усиления контроля и надзора исключительно за аудиторами не гарантируют успешного развития отрасли. Согласно «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу» (одобрена Приказом Министра финансов Российской Федерации от 1 июля 2004 года № 180) система контроля качества бухгалтерской отчетности в России состоит из трех направлений:

1) института аудита как формы независимой проверки бухгалтерской отчетности хозяйствующих субъектов;

2) соответствующей надзорной деятельности уполномоченных государственных органов (Федеральная служба по финансовым рынкам, Центральный банк Российской Федерации, Федеральная служба страхового надзора и др.);

3) финансовой, административной и уголовной ответственности хозяйствующих субъектов и их руководителей.

С 2004 года по настоящее время «комплекс мер финансовой, административной и уголовной ответственности хозяйствующих субъектов и их руководителей» так и не был разработан и внедрен в правовое поле Российской Федерации. Для повышения качества финансовой отчетности представляется необходимой разработка и законодательное закрепление комплекса мер финансовой, административной и уголовной ответственности хозяйствующих субъектов и их руководителей, предусмотренных вышеназванной Концепцией развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

9. В проекте федерального закона отсутствуют единые критерии оценки качества аудиторских заключений, что при наличии корреспондирующих недостатков законопроекта может привести к невозможности достижения поставленных целей по созданию условий для повышения эффективности функционирования аудиторской отрасли в Российской Федерации.

Общественная палата считает целесообразным до принятия законопроекта во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № Пр-2629 разработать и утвердить Концепцию дальнейшего развития аудиторской деятельности в Российской Федерации.

На основании изложенного Общественная палата не поддерживает принятие проекта федерального закона № 273179-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федерации (в части наделения Банка России полномочиями в сфере аудиторской деятельности) в представленной редакции и считает необходимой его существенную доработку.