

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ СПЕЦИАЛИСТА**  
**на законопроект о внесении изменений в отдельные законодательные акты**  
**Российской Федерации в части совершенствования внешнего контроля качества**  
**работы аудиторских организаций, подготовленный Росфиннадзором**

Как специалист, обладающий опытом работы в качестве руководителя дисциплинарных органов профессиональных объединений аудиторов на протяжении 18 лет и подготовивший в 2011 году в соответствии с требованиями Манчестерского университета магистерскую диссертацию на тему «Дисциплинарная юрисдикция российских саморегулируемых организаций», настоящим выражаю свое мнение о прилагаемом к настоящему заключению законопроекте.

Полагаю, что установленный Федеральным законом от 30.12.2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» институт дисциплинарной ответственности аудиторов в части, относящейся к дисциплинарным полномочиям уполномоченного федерального органа исполнительной власти (часть 6 статьи 20 указанного закона), является незаконным по своему существу. Внесение в указанный федеральный закон изменений, расширяющих дисциплинарные полномочия федерального органа, конкретно Росфиннадзора, является некорректным и недопустимым в правовом государстве, каким является Российская Федерация в соответствии с ее Конституцией.

Институт дисциплинарной ответственности существовал в дореволюционной России, в сильно урезанном виде нашел свое применение в Советском Союзе, получил новый импульс для своего развития во время реализации административной реформы начала 2000-х годов. Этот институт имеет определенные существенные характеристики, которые отличают его от смежного института административной ответственности. Существует несколько современных научных публикаций правоведов-административистов, разъясняющих эти известные отличия. В частности, работа Шатова С.А., в которой утверждается: «Меры дисциплинарной ответственности уполномочены применять только специальные субъекты дисциплинарной власти. К ним относятся руководители виновных лиц в порядке служебной (трудовой) подчиненности, как правило, наделенные в соответствии с законодательством правом приема граждан на работу (учебу), назначения на должность. Таким образом, субъекты дисциплинарного производства находятся друг с другом в *субординационных служебно-трудовых отношениях* (курсив – С.Ш.), что отграничивает данное производство от

**административно-юрисдикционного, для которого характерно как раз отсутствие такой «линейной» связи» (выделено – мной).<sup>1</sup>**

Приведенная характеристика института дисциплинарной ответственности не является полной, поскольку не рассматривает этот институт применительно к саморегулируемым организациям (СРО). Но и применительно к СРО характерно наличие **субординационных** отношений, т.е. отношений подчинения между органами СРО, реализующими свои дисциплинарные полномочия, и членами СРО, как субъектами дисциплинарной ответственности, хотя и не в так называемой «линейной» связи: в трудовых или служебных отношениях с ними.

Источником указанных субординационных корпоративных отношений является не только закон, но и корпоративное соглашение, которое каждый из членов СРО фактически заключает при своем вступлении в саморегулируемую организацию, подчиняя себя действию ее устава, иных внутренних документов и положений, в том числе предусматривающих наступление дисциплинарной ответственности для члена, нарушившего профессиональную дисциплину.

Применительно к рассматриваемому случаю, аудиторы (аудиторские организации), являющиеся членами СРО, очевидно не находятся в отношениях подчинения по отношению к Росфиннадзору, как и к налоговым и другим контролирующим органам, а потому Росфиннадзор по определению не может являться органом, реализующим по отношению к указанным членам СРО, именно дисциплинарные полномочия. Существование в Федеральном законе «Об аудиторской деятельности» нормы (ч.6 ст.20), позволяющей Росфиннадзору реализовывать дисциплинарные полномочия является пороком указанного закона, который подлежит исправлению законодателем.

Таким образом, в рамках своей компетенции, как федерального органа исполнительного власти, уполномоченного контролировать аудиторскую деятельность, единственным юридически возможным видом ответственности, к которой Росфиннадзор в установленных законом случаях может привлекать членов СРО, является только **административная ответственность.**

Административное производство осуществляется исключительно органами, уполномоченными на это Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Указанный кодекс содержит ряд процессуальных гарантий по отношению к субъектам административного производства, которые отсутствуют в так

---

<sup>1</sup> *Шатов С.А.* Административная юрисдикция.// Санкт-Петербург. Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс». 2008. С. 82.

называемом «дисциплинарном» производстве Росфиннадзора; важнейшей среди которых является презумпция невиновности (статья 1.5 указанного Кодекса).

Отсутствие закрепления в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях полномочий Росфиннадзора по привлечению к ответственности аудиторов (аудиторских организаций) и самих правонарушений делает нелегитимным использование Росфиннадзором указанных полномочий, аналогичных по своей природе полномочиям, используемым другими федеральными органами исполнительной власти в соответствии с указанным Кодексом. Так как, в частности, нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом, который также закреплен и в статье 1.4 Кодекса, чем в существенной степени снижает уровень правовой защищенности лиц аудиторской профессии по сравнению с лицами, чья административная ответственность установлена указанным Кодексом.

Любое применение мер дисциплинарной ответственности к аудиторам (аудиторским организациям) в порядке применения части 6 статьи 20 Федерального закона от 30.12.2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» может явиться поводом для соответствующего обращения в Конституционный Суд Российской Федерации о признании указанной нормы несоответствующей Конституции Российской Федерации.

Предлагаемые Росфиннадзором изменения в законодательство в случае их принятия представляются также нелегитимными, так как они не только не исправляют существующие пороки действующей нормы, но и создают новые. Например, фактически вводятся ныне отсутствующие отношения подчиненности между Росфиннадзором и СРО аудиторов, в частности обязывая последние безвозмездно предоставлять Росфиннадзору помещения для работы его сотрудников.

На основании вышеизложенного, можно утверждать о некорректности внесения предлагаемых изменений в институт дисциплинарной ответственности аудиторов в части, относящейся к дисциплинарным полномочиям уполномоченного федерального органа исполнительной власти по привлечению к ответственности лиц, выполняющих значимые социальные функции, являющихся членами независимой аудиторской профессии, с нарушением базовых принципов привлечения к ответственности, установленных Конституцией Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Адвокат Р.В. Кожура,  
магистр права Манчестерского университета (Великобритания),  
председатель Дисциплинарного комитета СРО НП «Аудиторская Палата России»