|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № 12531-СШ/Д26и от 22.04.2019 г. |  | |  | |
|  | |
|  |  | |  | |
|  | |  | |  |
|  | |  | |  |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления административной ответственности   
за непредставление или нарушение сроков представления годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности и аудиторского заключения о ней в государственный информационный ресурс)»

Министерство экономического развития Российской Федерации   
в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила проведения оценки регулирующего воздействия), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части установления административной ответственности за непредставление или нарушение сроков представления годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности   
и аудиторского заключения о ней в государственный информационный ресурс)» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Министерством финансов Российской Федерации (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта подготовлен в соответствии с планом реализации государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320, на 2018 год и на плановый период 2019-2020 годов и представлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Регулирование, предлагаемое проектом акта, направлено на установление мер административной ответственности за непредставление или нарушение сроков представления в налоговые органы годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности   
и аудиторского заключения о ней в целях формирования государственного информационного ресурса, предусмотренного статьей 18 Федерального закона   
от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».

Проект акта не устанавливает новых полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и не несет риска возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта с 29 июня по 19 июля 2018 г., а также проекта акта и сводного отчета   
о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) с 28 ноября по 26 декабря 2018 г. посредством их размещения   
на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт) по адресу: [www.regulation.gov.ru/projects#npa=81866.](http://www.regulation.gov.ru/projects#npa=81866.)

По информации, указанной разработчиком в сводном отчете, по уведомлению о подготовке проекта акта поступил отзыв гражданки Т.Н. Михайлович, поддерживающий предлагаемое разработчиком правовое регулирование.

По проекту акта и сводному отчету поступили замечания и предложения   
от Тамбовской областной торгово-промышленной палаты, ПАО «Российские сети», ПАО «Сургутнефтегаз», граждан А.Ю. Кузнецова, Т.Н. Михайлович,   
Е. Мишиной, А.М. Фомина, Л.М. Черновалова, В.В. Долгополова, А. Верцанова   
и Н.В. Потаповой.

Данные замечания и предложения включены разработчиком в сводку предложений, в которой указаны сведения об их учете либо о причинах отклонения.

В ходе подготовки настоящего заключения Минэкономразвития России   
в соответствии с пунктом 28 Правил проведения оценки регулирующего воздействия были проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта и сводному отчету в сроки с 1 апреля по 9 апреля 2019 г. с целью выявления мнения заинтересованных лиц относительно потенциальных рисков применения предлагаемого проектом акта правового регулирования.

По результатам дополнительных публичных консультаций по проекту акта   
и сводному отчету были получены положительные отзывы от ПАО «НЛМК»,   
ПАО «Татнефть» имени В.Д. Шашина и Комитета по финансовым услугам Общественной общероссийской организации «Деловая Россия», а также замечания   
и предложения от Комитета по налоговой политике Российского союза промышленников и предпринимателей, ПАО «Интер РАО», ОАО «Полюс»,   
ПАО «Газпром нефть», ПАО «Мечел», АО «Россельхозбанк», ПАО «РЖД»,   
ЗАО «Группа компаний С7», ПАО «РусГидро», ПАО «Сбербанк»   
и ПАО «ФСК ЕЭС».

Неучтенные замечания и предложения указанных экспертов приведены   
в прилагаемой к настоящему заключению сводной таблице результатов проведения публичных консультаций. Минэкономразвития России рекомендует разработчику рассмотреть данные замечания и предложения и по возможности учесть их при доработке проекта акта.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено,   
что процедуры проведения оценки регулирующего воздействия разработчиком были соблюдены не в полном объеме.

Так, по мнению Минэкономразвития России и участников дополнительных публичных консультаций, разработчиком неубедительно обозначена проблема,   
на решение которой направлено предлагаемое проектом акта регулирование.   
В пункте 1.4. сводного отчета разработчиком указано на недостаточный уровень дисциплины юридических лиц при представлении бухгалтерской (финансовой) отчетности в государственный информационный ресурс, вследствие чего требуется применение более эффективных мер предупреждения невыполнения указанных требований.

При этом разработчиком отмечается, что установленные статьей 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) размеры штрафных санкций, налагаемых на юридических лиц за непредставление информации в государственные органы, незначительны и не могут служить эффективной мерой предупреждения невыполнения установленных требований представления бухгалтерской (финансовой) отчетности в государственный информационный ресурс.

Вместе с тем, по мнению участников дополнительных публичных консультаций, указанное утверждение разработчика нельзя признать обоснованным, поскольку им не приведены статистические данные, свидетельствующие   
о неэффективности применения мер административной ответственности, установленных статьей 19.7 КоАП, к юридическим лицам, нарушающим установленные требования представления бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Также разработчиком не проанализирован международный опыт разработки   
и эффективности применения подобного способа регулирования в этой сфере.

Кроме того, по проекту акта имеются следующие замечания.

1. Проектируемой статьей 15.111 КоАП предлагается установить меры административной ответственности за непредставление или нарушение сроков представления годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности и аудиторского заключения о ней в государственный информационный ресурс. При этом устанавливаемые меры административной ответственности предлагается дифференцировать в зависимости от периода времени просрочки представления указанных документов в налоговые органы, максимальные размеры административных штрафов предлагается увеличить до пятидесяти тысяч рублей для должностных лиц и до семисот тысяч рублей для юридических лиц.

Вместе с тем необходимо отметить, что разработчиком ни сводном отчете,   
ни в иных представленных материалах не приведены убедительные обоснования необходимости (целесообразности) установления предлагаемой дифференциации мер административной ответственности в зависимости от определенного количества дней просрочки представления указанных документов и значительных максимальных размеров, а также не проанализированы степень общественной опасности совершаемых административных правонарушений и негативные последствия их совершения для экономики России.

При этом в сводном отчете в качестве негативных эффектов, возникающих   
в связи с наличием указанной выше проблемы (пункт 3.2 сводного отчета), разработчиком указано, что невыполнение организациями требования представления отчетности и в связи с этим формирование государственного информационного ресурса не в полном объеме влечет за собой нарушение интересов широкого круга пользователей в получении надежной и достоверной информации бухгалтерской (финансовой) отчетности, используемой ими для различных целей, в том числе при реализации их законных прав в сфере предпринимательской деятельности, к потере части государственного статистического ресурса, используемого для целей формирования экономической, бюджетной, налоговой политики, расчета макроэкономических показателей,   
для расчетов в системе национального счетоводства.

По мнению Минэкономразвития России, маловероятно, что непредставление или нарушение сроков представления годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности и аудиторского заключения о ней в государственный информационный ресурс отдельным юридическим лицом может оказать какое-либо существенное влияние на достоверность национальных статистических показателей и экономической политики государства.

Кроме того, необходимо отметить, что административные штрафы   
в аналогичных размерах в настоящее время установлены за правонарушения, имеющие, по нашему мнению, гораздо большую степень общественной опасности, например, за невыполнение в установленный срок требований лиц, уполномоченных на осуществление государственного ветеринарного надзора в период карантина (пункт 8.1 статьи 19.5 КоАП), либо за невыполнение в установленный срок   
или ненадлежащее выполнение законного предписания органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, государственный горный надзор (пункт 11 статьи 19.5 КоАП).

В этой связи указанные выше утверждения и доводы разработчика в пользу введения в действие предлагаемого проектом акта способа регулирования не могут быть признаны обоснованными и убедительными.

Данная позиция Минэкономразвития России также подтверждается Конституционным Судом Российской Федерации. Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 г. № 4-П указано, что закрепляя и изменяя составы административных правонарушений   
и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям, а также обязан соблюдать гарантированное частью 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение,  
как и санкции за его совершение, должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия).   
В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод   
и законных интересов граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) от произвольного административно-юрисдикционного преследования и наказания.

Кроме того, меры административной ответственности и правила   
их применения, устанавливаемые законодательством об административных правонарушениях, должны не только соответствовать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений. При этом, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, применение одинаковых мер ответственности за различные по степени опасности административные правонарушения без надлежащего учета характеризующих виновное в совершении административно-противоправного деяния лицо обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование, противоречит конституционному запрету дискриминации и несовместимо с принципом индивидуализации ответственности   
за административные правонарушения.

С учетом изложенного считаем, что разработчику необходимо представить дополнительные обоснования установления предлагаемых проектом акта размеров административных штрафов и дифференциации их в зависимости от количества дней просрочки, учитывая, что предусматриваемые проектом акта периоды просрочки представления годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности   
не оказывают существенного влияния на изменение степени общественной опасности совершенного правонарушения, а лишь создают риски неоднократного привлечения лиц за совершение одного и того же правонарушения к различным мерам административной ответственности.

2. Пунктом 1 статьи 15.6 КоАП установлена административная ответственность за непредставление в установленный законодательством о налогах и сборах срок либо отказ от представления в налоговые органы оформленных   
в установленном порядке документов и (или) иных сведений, необходимых   
для осуществления налогового контроля, а также за представление таких сведений   
в неполном объеме или в искаженном виде.

При этом в соответствии с пунктом 1 статьи 23 Налогового кодекса Российской Федерации к указанным документам относится, в частности, и годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность организации, которая представляется   
не позднее трех месяцев после окончания отчетного года..

Однако в соответствии с положениями пункта 3 статьи 18 Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Федеральный закон № 402-ФЗ) в редакции Федерального закона от 28 ноября   
2018 г. № 444-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бухгалтерском учете» с 1 января 2020 г. экономический субъект в целях формирования государственного информационного ресурса обязан представлять один экземпляр составленной годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности также в налоговый орган по месту своего нахождения.

Таким образом, при введении в действие регулирования, предлагаемого проектом акта, возникает риск привлечения юридического лица за непредставление или нарушение сроков представления годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности в налоговый орган как в соответствии с пунктом 1 статьи 15.6 КоАП,   
так и в соответствии с проектируемой статьей 15.111 КоАП.

С учетом изложенного разработчику необходимо дополнить проект акта положениями, исключающими возможность привлечения должностных   
и юридических лиц, совершивших данное правонарушение, к различным мерам административной ответственности.

3. В соответствии с пунктом 8 проектируемой статьи 15.111 КоАП одним   
из оснований привлечения юридического лица к административной ответственности является несоответствие годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности, прилагаемой к аудиторскому заключению о ней, годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности за тот же отчетный год, ранее представленной в налоговый орган в соответствии с частями 3 и 5 статьи 18 Федерального закона № 402-ФЗ.

Вместе с тем в ряде случаев юридическое лицо обязано либо имеет право   
на изменение показателей годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности после окончания отчетного периода. К таким случаям, в частности, можно отнести:

– выявление существенных ошибок в бухгалтерском учете и отчетности организаций (Положение по бухгалтерскому учету «Исправление ошибок   
в бухгалтерском учете и отчетности» (ПБУ 22/2010), утвержденное приказом Минфина России от 28 июня 2010 г. № 63н);

– изменение законодательства и учетной политики организации (Положение по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/2008), утвержденное приказом Минфина России от 6 октября 2008 г. № 106н, Положение по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации» (ПБУ 4/99), утвержденное приказом Минфина России от 6 июля 1999 г. № 43н);

– результаты проведения аудиторских проверок (Международный стандарт аудита 700 (пересмотренный) «Формирование мнения и составление заключения   
о финансовой отчетности» и Международный стандарт аудита 710 «Сравнительная информация – сопоставимые показатели и сравнительная финансовая отчетность», утвержденные приказом Минфина России от 9 января 2019 г. № 2н).

Таким образом, пункт 8 проектируемой статьи 15.111 КоАП необходимо дополнить нормами, исключающими возможность привлечения   
к административной ответственности лица, внесшего на правовых основаниях необходимые изменения в соответствующие формы годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности.

4. Кроме того, в пункте 8 проектируемой статьи 15.111 КоАП разработчиком использовано понятие представления бухгалтерской (финансовой) отчетности   
в неполном составе. Данное понятие не имеет однозначного толкования, что может привести к трудностям при дальнейшем применении предлагаемого проектом акта регулирования.

В целях исключения случаев неоднозначной трактовки указанного понятия считаем, что проект акта необходимо в этой части доработать.

5. Пунктами 1-7 проектируемой статьи 15.111 КоАП периоды просрочки представления годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности и аудиторского заключения о ней в государственный информационный ресурс предлагается исчислять в календарных днях.

Вместе с тем положениями Федерального закона № 402-ФЗ, в том числе   
и положениями статьи 18 данного Федерального закона, основная часть устанавливаемых сроков определяется в рабочих днях.

В этой связи в целях обеспечения защиты интересов юридических лиц   
и исключения случаев необоснованного привлечения к более жестким мерам административной ответственности и, в первую очередь, за период просрочки, приходящийся на праздничные дни (например, новогодние и майские праздники), считаем целесообразным внести в проект акта изменения, предусматривающие возможность исчисления устанавливаемых периодов просрочки представления годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности в рабочих днях.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта   
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения   
проблемы способом, предложенным проектом акта. Кроме того, в проекте акта присутствуют положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 4 л. в 1 экз.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |