

УДК 347.441.44

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-2-168-172

ОТКРЫТЫЙ КОНКУРС НА ПРАВО ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА О ПРОВЕДЕНИИ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО АУДИТА БУХГАЛТЕРСКОЙ ОТЧЕТНОСТИ

ЛАВРОВ Юрий Борисович*

✉ y.b.lavrov@gmail.com

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

***Аннотация.** Автором освещены некоторые проблемы соотношения законодательства об аудиторской деятельности и законодательства о контрактной системе в сфере закупок в части проведения открытого конкурса на обязательный аудит рядом юридических лиц. Отмечаются нарушения правил юридической техники при построении терминологического аппарата. В статье рассмотрены вопросы, касающиеся соотношения частных и публичных начал в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения публичных нужд. Сделан вывод о комплексности правового регулирования государственных и муниципальных закупок. Исследована проблема, связанная с объемом правил законодательства о контрактной системе в сфере закупок, которые надлежит использовать при проведении конкурсов на обязательный аудит. Резюмируется необходимость совершенствования законодательства.*

***Ключевые слова:** обязательный аудит, частное право, публичное право, контрактная система в сфере закупок, договор, конкурс, конкуренция.*

Open Tender for the Right to Conclude an Agreement on Conducting a Mandatory Audit of Financial Statements

Lavrov Yuriy B.**

✉ y.b.lavrov@gmail.com

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

***Abstract.** The Author highlights some problems of the correlation of the legislation on auditing activity and the law on the contract system in the sphere of procurement with regard to holding an open tender for compulsory audit by a number of legal entities. There are violations of the rules of legal technology in the construction of terminological apparatus. The article deals with the issues concerning the correlation of private and public principles in the law on the contract system in the sphere of procurement of goods, works and services for provision of public needs. A conclusion is drawn on the complexity of the legal regulation of state and municipal purchases. The problem connected with the scope of the rules of the law on the contract system in the procurement sphere, which should be used in compulsory audit competitions, was investigated. The need to improve legislation is summarized.*

***Keywords:** statutory audit, private law, public law, contract system in the procurement, contract, tender, competition.*

Формирование стабильной и прогрессивной национальной экономики Российской Федерации представляется невозможным в отсутствие условий, способствующих созданию, поддержанию и защите конкуренции. Одно из таких условий заключается в развитии конкурентных

рынков товаров, работ и услуг за счет обязанности некоторых категорий хозяйствующих субъектов обеспечивать собственные нужды посредством проведения конкурентных процедур закупок.

Для ряда юридических лиц заключение договора на проведение обязательного аудита бухгал-

* Старший преподаватель кафедры гражданского права Омской юридической академии, кандидат юридических наук.

** Senior Lecturer of the Department of Civil Law at Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences.

терской (финансовой) отчетности предполагает необходимость отбора контрагента на конкурентных условиях. Так, согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»¹ (далее – Закон об аудите), договор на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организации, в уставном (складочном) капитале которой доля государственной собственности составляет не менее 25 процентов, а также на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности государственной корпорации, государственной компании, публично-правовой компании, государственного унитарного предприятия или муниципального унитарного предприятия заключается по результатам проведения не реже чем один раз в 5 лет открытого конкурса в порядке, установленном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (далее – Закон о контрактной системе).

Кроме отсылки к Закону о контрактной системе в части порядка проведения таких конкурсов, Закон об аудите определяет некоторые их особенности: обеспечение заявок на участие в конкурсе и (или) обеспечение исполнения контракта не является обязательным; если объем выручки организации, которая проводит конкурс, за предшествующий отчетному год не превышает 1 млрд рублей, обязательным является участие аудиторских организаций, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства.

Несмотря на емкость норм Закона об аудите, касающихся порядка проведения конкурса на осуществление обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, их содержание в совокупности с требованиями Закона о контрактной системе вызывает немало вопросов.

С юридико-технической точки зрения не вполне корректной выглядит терминология, используемая в Законе об аудите: если ч. 4 ст. 5 касается заключения *договора* на проведение обязательного аудита, то в ч. 5 названной статьи речь идет уже о *контракте*. Следует отметить, что понятие «договор» (*contractus*) как основа возникновения обязательственных отношений между сторонами возникло еще в римском праве. Данное понятие произошло от лат. *contrahere* – стягивать [2, с. 18], что и дало начало именованию сторон

договорных отношений контрагентами. Исходя из этого, можно рассматривать термины «договор» и «контракт» как синонимы.

В то же время Закон о контрактной системе воспроизводит понятие «контракт» в узком смысле, который ориентирован на сферу закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В частности, ст. 34 названного закона содержит ряд императивных требований к его содержанию: это правила об ответственности сторон контракта за нарушения их обязательств, о твердой цене контракта и др. Кроме того, п. 8 ст. 3 Закона о контрактной системе устанавливает, что государственный контракт, муниципальный контракт – договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Отталкиваясь от того что далеко не все юридические лица, которые должны проводить конкурс на обязательный аудит, являются государственными (муниципальными) заказчиками (за исключением государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», а также государственных и муниципальных унитарных предприятий), использование в отношении договоров на проведение обязательного аудита термина «контракт» представляется некорректным.

Использование норм Закона о контрактной системе при отборе исполнителя услуг по обязательному аудиту бухгалтерской отчетности создает трудности для заказчиков, которые по общему правилу не осуществляют конкурентные закупки в рамках названного нормативно-правового регулирования.

К одной из наиболее важных задач, поставленных в ходе реформирования контрактной системы, относится необходимость гармоничного и уместного сочетания частных и публичных начал. Так, законодательство о контрактной системе в сфере закупок основывается в том числе на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), преобладающее большинство норм которого имеет

¹ Рос. газ. 2008. 31 дек.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

диспозитивный характер. При этом принцип юридического равенства участников гражданско-правовых отношений, закрепленный в ст. 1 ГК РФ, не всегда означает, что стороны обязательств равны и в экономическом плане. В этой связи правовое регулирование государственных (муниципальных) закупок содержит в себе значительную долю административно-правового метода, проявление которого выражается в детальной регламентации вопросов планирования закупок, проведения конкурентных процедур закупок, определении обязательных условий контракта и порядка его исполнения, а также функционировании разветвленной системы государственного контроля за осуществлением закупок. Кроме того, одним из юридических средств обеспечения надлежащего исполнения норм законодательства о контрактной системе избран институт административной ответственности, которая выступает «в качестве одного из рычагов деятельности исполнительной власти, правовых средств достижения ею позитивных социально-экономических результатов» [6, с. 184–185].

Отмечая комплексность правового регулирования области государственных (муниципальных) закупок, где главным образом задействованы отрасли гражданского, административного и финансового (бюджетного) права, А. В. Винницкий справедливо подчеркивает административно-правовую природу стадии размещения государственного и муниципального заказа [1, с. 88–89]. При этом усиление публично-правового элемента не должно исключать диспозитивности договорных отношений, являющейся основой существования нормального гражданского оборота [3, с. 198]. Тем не менее большое количество императивных норм вполне укладывается в концепцию развития контрактной системы в России ввиду объективной необходимости контроля государства за тратами бюджетных средств, а также целесообразностью таких трат [4, с. 58].

Правоотношение, складывающееся при проведении закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, имеет сложный межотраслевой характер и видоизменяется на стадиях планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и ис-

полнения контракта. В этой связи Закон о контрактной системе справедливо считать нормативным правовым актом, который, охватывая очень широкий круг общественных отношений, включает блоки как частноправового, так и публично-правового регулирования.

Значительное количество изменений Закона о контрактной системе (всего за 4 года функционирования федеральный закон претерпел более 45 редакций), противоречивость подходов в судебной и административной практике его применения, а также поиск оптимального соотношения частноправового и публично-правового регулирования способны дезориентировать заказчиков, которые не руководствуются данным законом в ежедневной деятельности.

Устанавливая обязанность отдельных категорий юридических лиц проводить конкурс на проведение обязательного аудита, законодатель оставил открытым вопрос, в каком объеме соответствующие заказчики аудиторских услуг должны опираться на нормы Закона о контрактной системе. Попробуем разобраться.

Пробельность норм о порядке определения контрагента по договору на обязательный аудит послужила предпосылкой к появлению множества обращений за разъяснениями в Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития), выполнявшее до 25 апреля 2017 г. функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок. После указанной даты названные полномочия были переданы Министерству финансов Российской Федерации (далее – Минфин), в которое также поступали обращения.

Анализ писем Минэкономразвития от 8 июля 2015 г. № Д28и–1992³, от 4 сентября 2015 г. № ОГ–Д28–11916⁴ и от 9 августа 2016 г. № Д28и–2016⁵, а также письма Минфина от 26 сентября 2017 г. № 24–04–08/63222⁶ позволяет сформулировать мнение ведомств о правилах проведения конкурсов на обязательный аудит. Приведем основные их положения.

Во-первых, организации, перечисленные в ч. 4 ст. 5 Закона об аудите и не являющиеся заказчиками по смыслу Закона о контрактной системе, не должны размещать план-график

³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

с процедурой по отбору аудиторской организации для проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также вносить заключенный договор по итогам проведения данной процедуры в реестр контрактов, размещать отчет об исполнении данного договора в соответствии с Законом о контрактной системе. Указанным организациям при отборе аудиторской организации необходимо руководствоваться исключительно нормами, регламентирующими порядок проведения конкурса.

Во-вторых, при проведении конкурса на обязательный аудит необходимо создать конкурсную комиссию, которая должна обеспечить вскрытие конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе и (или) открытие доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в открытом конкурсе после наступления срока, указанного в конкурсной документации в качестве срока подачи заявок на участие в конкурсе, ведение протокола вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в открытом конкурсе, рассмотрение и оценку заявок на участие в конкурсе, а также ведение протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе.

Получается, что Минэкономразвития и Минфин существенно уточняют порядок проведения таких конкурсов. Положительно оценивая суть мнений федеральных органов исполнительной власти, хотелось бы отметить, что комментарии такого рода лишь подчеркивают пробельность законодательства, а также дискредитируют нор-

мативный правовой акт как наиболее совершенный источник регулирования общественных отношений. Ситуация отягощается тем, что, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»⁷ и постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»⁸, оба ведомства не наделены компетенцией по разъяснению законодательства Российской Федерации. Таким образом, письма Минэкономразвития и Минфина лишены юридической силы и не являются обязательными к применению.

Проблемы, вытекающие из реализации правовых конструкций законодательства о государственных (муниципальных) закупках (в том числе при проведении конкурса на обязательный аудит), неоднократно поднимались на страницах научных изданий [5, 7, 8]. В свете того что изначальная цель правового регулирования отношений, связанных с проведением конкурса на обязательный аудит, заключается в формировании конкурентного рынка аудиторских услуг, актуальность и многоаспектность таких проблем не вызывают никаких сомнений.

В целях устранения проблем, освещаемых в настоящей работе, представляется необходимым сосредоточить усилия законодателя на существенной детализации норм Закона о контрактной системе в части проведения конкурсов на обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Список литературы

1. Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 82–91.
2. Дертбург Г. Пандекты. Обязательственное право. 3-е рус. изд. М., 1911. 412 с.
3. Лавров Ю. Б. Диспозитивность как отраслевая особенность гражданско-правовых норм // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2013. № 2. С. 197–198.
4. Лавров Ю. Б. Частное право и его роль в формировании гражданского общества в Российской Федерации : моногр. М., 2017. 184 с.
5. Никифоров С. Л. О конкурсном отборе аудитора // Аудитор. 2014. № 6. С. 18–26.
6. Соловей Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. тез. ст. М. : Моск. ун-т МВД России, 2003. С. 183–185.
7. Соломонов Е. В., Юрицин А. А. Субординационный механизм правового регулирования отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения публичных нужд // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 1 (30). С. 24–29.
8. Сухова И. А. Актуальные вопросы закупки профессиональных услуг // Аудиторские ведомости. 2014. № 2. С. 79–93.

⁷ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2008. № 24, ст. 2867.

⁸ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2004. № 31, ст. 3258.

References

1. Vinnitskii A. V. Uchastie publicnykh obrazovaniy v imushchestvennykh otnosheniyakh: problemy sbalansirovannosti administrativno-pravovogo i grazhdansko-pravovogo regulirovaniya [The Participation of Public Entities in the Property Relations: Problems of Balance of Administrative-Legal and Civil-Legal Regulation]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo – Administrative and Municipal Law*, 2010, no. 11, pp. 82–91.
2. Dernburg G. Pandekty. *Obyazatel'stvennoe pravo* [Digests. Liability Law]. 3rd ed. Moscow, 1911. 412 p.
3. Lavrov Yu. B. Dispozitivnost' kak otraslevaya osobennost' grazhdansko-pravovykh norm [Dispositivity as a Branch Feature of Civil Law Norms]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya: Pravo – Herald of Omsk University. Series: Law*, 2013, no. 2, pp. 197–198.
4. Lavrov Yu. B. *Chastnoe pravo i ego rol' v formirovanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii* [Private Law and Its Role in the Formation of Civil Society in the Russian Federation]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2017. 184 p.
5. Nikiforov S. L. *O konkursnom otbore auditora* [On the Competitive Selection of the Auditor]. *Auditor*, 2014, no. 6, pp. 18–26.
6. Solovei Yu. P. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniikh: starye i novye problemy [Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Old and New Problems]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava – Actual Problems of Administrative and Administrative-Procedural Law*. Moscow, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2003, pp. 183–185.
7. Solomonov E. V., Yuritsin A. A. Subordinatsionnyi mekhanizm pravovogo regulirovaniya otnoshenii v ramkakh kontraktnoi sistemy zakupok dlya udovletvoreniya publicnykh nuzhd [Subordinate Mechanism of Legal Regulation of Relations in the Framework of the Contract Procurement System to Meet the Needs of the Public]. *Vestnik Omskoi iuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2016, no. 1, pp. 24–29.
8. Sukhova I. A. Aktual'nye voprosy zakupki professional'nykh uslug [Critical Issues in Purchasing Professional Services]. *Auditorskie vedomosti*, 2014, no. 2, pp. 79–93.