107045, Москва, Колокольников переулок, д. 2, Тел.: +7 925 548 89 61, e-mail: ar@sovnadsor.ru, [www.sovnadzor.ru](http://www.sovnadzor.ru)

28.11.2017 № 52/01-06

**Государственная Дума ФС РФ Руководителю фракции Политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» г-ну Г.А.Зюганову**

**Мнение Совнадзора о проекте Федерального закона №273179-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части наделения Банка России полномочиями в сфере аудиторской деятельности)» и направлениях совершенствования государственного и саморегулирования аудиторской деятельности в РФ**

Уважаемый Геннадий Андреевич.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе  находится законопроект №273179-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части наделения Банка России полномочиями в сфере аудиторской деятельности)». В связи с этим позвольте обратить Ваше внимание на следующее

**1. Необходимость реформирования действующей системы госрегулирования в сфере аудиторской деятельности – очевидна. Отрасль находится в критическом состоянии. В чем причина?**

Отдельные чиновники главной причиной называют «низкое качество аудита». Проведенный экспертами Совнадзора анализ, размещенный на сайте [www.sovnadzor.ru](http://www.sovnadzor.ru), показывает, что единичные случаи недобросовестного поведения не могут являться основанием для оценки всего профессионального сообщества аудиторов России.

Проведенное Совнадзором исследование выявило **18 иных причины критического состояния отрасли:**

1.1. допущенные ошибки в организации госрегулирования соответствующим Департаментом Минфина РФ, на которое возложено «обеспечение выполнения Минфином РФ функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию аудиторской деятельности», в соответствии с ПП РФ от 30.06.2004 №329 «О Министерстве финансов РФ»;

1.2. отсутствие единой государственной политики в сфере регулирования аудиторской деятельности, хаотичность принимаемых решений о внесении изменений в действующий порядок организации аудиторской деятельности (в т.ч. законодательных);

1.3. неисполнение требования Указа Президента РФ от 23.07.2003 №824 об административной реформе (о прекращении избыточных функций госрегулирования, о развитии системы СРО в области экономики, организационном разделении функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля) в области госрегулирования аудиторской деятельности (перечень функций Минфина РФ по «государственному регулированию аудиторской деятельности» в действующем 307-ФЗ был значительно расширен, кроме 4-х «основных функций» оказалось возложенным (только законодательно) выполнение еще 69 «иных» функций);

1.4. не учтено мнение Президента РФ г-на В.В.Путина, выраженное им еще в заключении от 07 июня 2000г. № Пр-1160 на законопроект "Об аудиторской деятельности»:

**«Следует также обратить внимание на то, что права федерального органа, связанные с контролем за аудиторской деятельностью и ее регулированием, излишне расширены и не соответствуют установленной в статье 1 проекта цели аудита, заключающейся только в выражении «мнения о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемых лиц ….**

**Кроме того, создание федерального органа с такими широкими полномочиями неминуемо повлечет за собой дополнительные затраты из федерального бюджета на расширение штата чиновников-контролеров. При этом создается опасность возникновения коррупции в их среде”.**

1.5. отсутствие условий для реализации законодательных принципов саморегулирования аудиторской деятельности в РФ по причине наличия множественности «избыточных» функций госрегулирования, которые полностью исключают возможность реализации принципов саморегулирования аудиторской деятельности в РФ, установленных ФЗ 315 «О саморегулируемых организациях»;

1.6. отсутствие четкого распределения функций госрегулирования и саморегулирования, наличие «дублирующих» функций, в т.ч. по проведению контроля «качества работы» аудиторов чиновниками без аттестатов аудитора (!);

1.7. отсутствие какой-либо ответственности за игнорирование законодательных требований о прохождении обязательного аудита, что приводит к уклонению от обязательного аудита значительного количества общественно-значимых субъектов экономической деятельности (в некоторых регионах РФ – до 85%);

1.8. отсутствие ответственности за формирование и представление недостоверной бухгалтерской (финансовой) отчетности;

1.9. низкая эффективность организации работы по реализации «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в РФ», утвержденной Приказом Министра финансов РФ от 01 июля 2004 г. № 180, в которой указано, что «сложившаяся система бухгалтерского учета и отчетности не обеспечивает в полной мере надлежащее качество и надежность формируемой в ней информации, а также существенно ограничивает возможности полезного использования этой информации»;

1.10. отсутствие саморегулирования среди бухгалтеров, которых в России, по разным оценкам, от 4 до 5 млн. человек и государственного регулирования деятельности организаций, осуществляющих аутсорсинг учетных функций;

1.11. лишение с 01 января 2012 года права осуществления аудита отчетности ОЗХС, в связи с введением «единого» аттестата, без сдачи нового квалификационного экзамена, 20.055 российских аудиторов, имевших действующие аттестаты на проведение банковского, общего, страхового и биржевого аудита, выданные самим же Минфином РФ бессрочно;

1.12. неопределенность статуса аудиторов 15,6 тыс. аудиторов (80,4%), имеющих бессрочные аттестаты, ранее выданные Минфином РФ, «упоминание» о которых содержится только в заключительной статье 23 действующего ФЗ 307 «Об аудиторской деятельности»;

1.13. необоснованное увеличение показателя объема выручки, для целей проведения обязательного аудита, был увеличен в 8 раз - до 400 млн. рублей (из-под аудиторского контроля были выведены целые отрасли и регионы: значительная часть ком. хозяйства, унитарные предприятия, предприятия среднего и крупного бизнеса, строящие бизнес по «холдинговому типу»);

1.14. отсутствие государственной заинтересованности в достоверности такого важнейшего информационного ресурса, как бухгалтерская отчетность (из внесенных, по состоянию на 01.01.2017, в Единый государственный реестр юридических лиц 4,5 млн. организаций (<https://ofd.nalog.ru/statistics.html>)

бухгалтерская отчетность была проаудирована лишь у 74,5 тыс. организаций, (<https://www.minfin.ru/ru/perfomance/audit/audit_stat>), т.е. только 1,6% из числа зарегистрированных в стране организаций, при этом 98,4% организаций сдают в органы статистики никем не подтвержденную финансовую отчетность);

1.15. отсутствие обязательности опубликования в сети Интернет бухгалтерской (финансовой) отчетности, с приложением аудиторского заключения;

1.16. невыполнение требований Распоряжения Правительства РФ от 30.12.2015 N 2776-р (об утверждении Концепции совершенствования механизмов саморегулирования), предусматривающей введение трехуровневой модели саморегулирования, отказ от искусственного установления требований к количеству СРО и увеличению количества членов СРО в одной организации в целях получения (сохранения) статуса «саморегулируемой», создание единого «национального союза», с передачей в него части функций региональными СРО;

1.17. проводимый курс госрегулирования, приведший к существенному сокращению деятельности национальных аудиторских компаний и абсолютному доминированию на рынке аудиторских услуг в России представителей четырех международных сетей, подтверждающих бухгалтерскую отчетность крупнейших предприятий России, входящим в список «ТОП – 400», по данным журнала «Эксперт», и крупнейшим банкам России из списка «ТОП – 200», составляющих в совокупности 86% по показателю «собственный капитал»:





1.18. неисполнение Поручения Президента РФ от 19.12.2015 № Пр – 2629 о совершенствовании аудиторской деятельности в РФ, о разработке Концепции развития аудиторской деятельности, содержащей анализ сложившейся структуры рынка аудиторских услуг и его динамики, описание перспективной модели и целевых ориентиров развития рынка аудиторских услуг, включая конкретные мероприятия, необходимые для их достижения, содержат требования к саморегулированию в сфере аудиторской деятельности, включая механизмы его развития и совершенствования, содержат приоритетные направления поддержки национального аудита и реформирования действующей в РФ системы регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности.

**2. В связи с вышеизложенным, возникает вопрос:**

2.1. Почему вместо принятия решения о кадровом укреплении Департамента Минфина РФ, ответственного за госрегулирование аудиторской деятельности, в Госдуму вносится законопроект, предполагающий смену госрегулятора, передачу функций госрегулирования вида деятельности от Федерального органа исполнительной власти в негосударственную организацию, не подчиняющуюся ни Правительству РФ, ни Президенту РФ, подлежащую обязательному аудиту, не отвечающую по обязательствам государства (ст.2 ФЗ от 10.07.2002 N 86-ФЗ), основными целями деятельности которой являются защита и обеспечение устойчивости рубля?

2.2. Мнение экспертов Совнадзора по поводу целесообразности и обоснованности передачи функций по государственному регулированию аудиторской деятельности изложено в письме от 15.09.2017 № 27/01-06 Председателю ЦБ РФ г-же Э.С.Набиуллиной, Первому Заместителю Председателя ЦБ РФ г-ну С.А.Швецову, Директору Департамента допуска на финансовый рынок ЦБ РФ г-же Е.И.Курициной, Заместителю Департамента развития финансовых рынков г-же В.Ю.Степаненко (прилагается, на 6 страницах).

**3. Предложения по внесению изменений в проект ФЗ № 273179-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части наделения БР полномочиями в сфере аудиторской деятельности)».**

Законопроект не решает большинства существующих в регулировании аудиторской деятельности проблем, но может создать новые. Чтобы минимизировать негативный эффект, Вашему вниманию представляются **11 предложений Совнадзора по внесенному в Думу законопроекту № 273179-7:**

**О Концепции реформирования организации аудиторской деятельности в РФ.**

**Предложение 1:**

Для начала реформирования отрасли требуется четкое понимание ее состояния и перспективы развития, безусловное выполнение Решений Президента РФ от 19.12.2015 № Пр – 2629 о совершенствовании аудиторской деятельности в РФ, о разработке Концепции развития аудиторской деятельности.

Вносить изменения в законодательство, регулирующее вид профессиональной деятельности – не на основе устных распоряжений должностных лиц, а в соответствии с продуманной, долгосрочной **Концепции развития аудиторской деятельности в РФ, направленной на укрепление национального аудита, повышение достоверности и прозрачности финансовой отчетности общественно значимых и прочих организаций, осуществляющих деятельность в РФ.**

Концепция должна иметь статус «Документа стратегического планирования» в смысле ФЗ от 28.06.2014 N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в РФ», ее разработка, утверждение и реализация должна осуществляться в соответствии с ним.

**О критериях «Обязательного аудита».**

В проекте закона предлагается:

* увеличить порог обязательного аудита по значению объема выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг) с 400 до 800 миллионов рублей,
* активов бухгалтерского баланса – с 60 до 400 миллионов рублей,
* ввести критерий среднесписочной численности работников (100 человек) и условие соответствия хотя бы двум из трех указанных показателей в течение двух последовательных лет, предшествующих отчетному году.

**Предложение 2 (по критериям):**

- ввести обязательное прохождение аудиторской проверки для организаций с выручкой от 100 до 400 млн. рублей, по сокращенной программе (обзорные проверки), в соответствии с европейской практикой и введенными в России МСА;

- с выручкой от 400 млн. – сохранить «полномасштабный» аудит;

- размер активов – увеличить до 60 млн. рублей;

- критерий среднесписочной численности – 50 работников (см. таблицу)

***Критерии для проведения «обязательного аудита в европейских странах (сайты Crowe Horwath International, CNCC и пр. открытые источники).***

|  |  |
| --- | --- |
| Страна | Обязательный аудит: при 2-х показателях из 3-х (2014-2015) |
| Количествоперсонала | Активы (курс: 1/68) | Выручка (курс: 1/68) |
| (млн. евро) | (млн. руб.) | (млн. евро) | (млн. руб.) |
| Германия | 50 | 4,84 | 329 | 9,68 | 658 |
| Италия | 50 | 4,4 | 299 | 8,8 | 598 |
| Нидерланды | 50 | 4,4 | 299 | 8,8 | 598 |
| Люксембург | 50 | 4,4 | 299 | 8,8 | 598 |
| Бельгия | 50 | 3,65 | 248 | 7,3 | 496 |
| Великобритания | 50 | 3,26 (фунты) | 248 | 6,5 (фунты) | 496 |
| Финляндия | 50 | 3,65 | 248 | 7,3 | 496 |
| Испания | 50 | 2,85 | 194 | 5,7 | 387 |
| Греция | 50 | 2,5 | 170 | 5,0 | 340 |
| Белоруссия | - | - | - | 5,0 | 340 |
| Литва | 50 | 1,8 | 122 | 3,5 | 238 |
| Португалия | 50 | 1,5 | 102 | 3,0 | 204 |
| Франция | 50 | 1,55 | 105 | 3,1 | 210 |
| 20 (для sas) | 1,0 |  68 | 2,0 | 136 |
| Эстония | 30 | 1,0 |  68 | 2,0 | 136 |
| 15  | 0,5 |  34 | 1,0 |  68 |
| Латвия | 25 | 0,4 |  27 | 0,8 |  55 |
| Швеция | 3 | 0,15 |  10 | 0,3 |  20 |
| Норвегия | 20 | 2,25 | 153 | 0,225 |  15 |
| Россия**(законопроект** **№273179-7)** |  - 60 | 400 |
| **100 400** | **800** |

**Предложение 3**:

Ввести в законопроект положения об ответственности субъектов «обязательного аудита» и их руководителей за уклонение от его прохождения.

**Предложение 4:**

Ввести в законопроект положение об обязательности публикации бухгалтерской (финансовой) отчетности в сети Интернет, вместе с Аудиторским заключением для всех субъектов «обязательного аудита» и ответственность за неисполнение данного требования.

**Предложение 5:**

Не отказываться от обязательного аудита субъектов малого предпринимательства, от подтверждения достоверности их годовой финансовой отчетности независимым аудитором, являющейся важным государственным информационным ресурсом, ограничить количество аудиторских процедур соответствии с мировой практикой и Международными стандартами аудита (МСА 300, пп.А11, А15, А19; МСА 210 – п.А20; МСА 230 - п.А16, А17; МСА 320 – п. А8; МСА550 – пп. А20 и А41).

**О требованиях к аудиторским организациям, имеющим право осуществлять аудит БФО ОЗХС (ОЗО).**

В проекте закона устанавливаются требования к аудиторским организациям, оказывающим аудиторские услуги ОЗХС (ОЗО):

в части количества аудиторов, для которых аудиторская организация является основным местом работы (до 1 января 2023 года не менее семи, с 1 января 2023 года - не менее 12; не менее трех таких аудиторов должны иметь «единый» квалификационный аттестат аудитора …)

Это приведет к кратному сокращению региональных аудиторских фирм, очередному коллапсу в сфере саморегулирования, противоречит Поручению Президента РФ о разработке мер поддержки национальным аудиторским фирмам.

**Предложение 6 (по численности аудиторов):**

Установить норму «численность аудиторов, для которых эта аудиторская организация является основным местом работы, составляет не менее 3 (трех) аудиторов», с одновременным введением новой редакции статьи 4, дающей право аудиторов с «бессрочными» аттестатами (ФЗ 119) осуществлять аудиторскую деятельность в соответствии с типом имеющегося у него аттестата без ограничений.

**Предложение 7:**

Вообще не вводить ограничений по численности, не создавать аудиторов «первого», «второго» сорта и «полуадиторов». Ввести материальную ответственность, вместо бесполезных Компфондов, отказаться от аккредитации.

**О сохранении права участия в аудиторской деятельности аудиторов, имеющих квалификационные аттестаты, выданные до 01.01.2011.**

По состоянию на 08.11.2017 в РФ, в реестре МФ РФ - 19.439 аудитора.

Аудиторов с «единым аттестатом» – **3.785**; с «бессрочным аттестатом» - **15.654**;

В действующем ФЗ 307 имеется лишь «упоминание» об аудиторах с аттестатами, выданными в соответствии с ФЗ от 07.08.2001 №119-ФЗ «Об аудиторской деятельности», в Заключительной статье №23. Это «упоминание» дает право называться «аудиторами», но не осуществлять аудит ОЗХС (ОЗО).

В проекте закона предлагается исключить п.4.1. ст. 23, что повлечет за собой потерю статуса 15.654 (80%) российских аудиторов, имеющих бессрочные аттестаты государственного образца.

**Предложение 8:**

Принять новую редакцию не ст.23, а статьи 4 «Аудитор» ФЗ 307, в которой предусмотреть право аудиторов:

 - имеющих квалификационные аттестаты государственного образца, выданные до 01.01.2011 бессрочно, участвовать в осуществлении аудита общественно-значимых хозяйствующих субъектов (общественно-значимых организаций) в соответствии с типом имеющихся у них аттестатов;

- имеющих квалификационные аттестаты, выданные СРОА в соответствии с ФЗ 307, участвовать в осуществлении аудита любых общественно-значимых хозяйствующих субъектов (общественно-значимых организаций), без каких либо ограничений.

**О развитии саморегулирования аудиторской деятельности в РФ.**

**Предложение 9:**

Создать условия для плавного перехода на общегосударственную модель саморегулирования, предполагающую трехуровневую модель, отказ от искусственного установления количества членов в одной СРОА и создание единого Национального союза аудиторов России из региональных организаций.

В одной стране должна быть единая методология, единые принципы дисциплинарной ответственности, требования к ВККР и т.д. Это очевидно!

Для этого – отказаться от завышенных в 100 раз требований по численности аудиторов в СРОА, вернуться к показателям базового ФЗ 315 «О саморегулировании», дать возможность СРОА самим создать единый Национальный союз аудиторов России и региональные СРОА по принципу административного деления, в соответствии с действующей мировой практикой.

Статья 24 ФЗ от 01.12.2007 N 315-ФЗ "О СРО" («Участие СРО в некоммерческих организациях») допускает создание действующими СРОА единого «Союза» и передачу в него части возложенных на них функций «саморегулирования».

**Справка: требования действующего законодательства к численности СРО:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Закон** | **Юрлица** | **Физлица** |
| О саморегулируемых организациях (315-ФЗ), общие требования, **если иное не установлено законом** | **25** | **100** |
| Гражданский кодекс РФ (190-ФЗ) в отношении:- инженерных изысканий- строительства | 50100 | - |
| Об энергосбережении (261 ФЗ) в отношении:Энергетическогообследования | 2515 | 4010 |
| О сельскохозяйственной кооперации (193-ФЗ)- в отношении СРО ревизионных союзов | 40 | - |
| Об актуарной деятельности (293-ФЗ)- в отношении актуариев |  | 50 |
| Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (193-ФЗ)- в отношении медиаторов |  | 100 |
| Об оценочной деятельности (135-ФЗ)- в отношении оценщиков | - | 300 |
| Об аудиторской деятельности (307-ФЗ) в отношении аудиторов:- в редакции до 01.01.2017- в редакции с 01.01.2017 | **500** (в 20 раз)**2000** (в 80 раз) | **700** (в 7 раз)**10000** (в 100 раз) |

**О законодательном установлении функций саморегулирования аудиторской деятельности.**

**Предложение 10:**

Функции «саморегулирования» аудиторской деятельности должны быть законодательно установлены исходя из требований ст.2 действующего ФЗ от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (… самостоятельная и инициативная деятельность … содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил) и предмета саморегулирования, установленного в ст.1 ФЗ от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (аудит - независимая проверка БФО аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности), а именно:

- методологическое обеспечение аудиторской деятельности, с учетом принятого порядка применения на территории РФ «международных стандартов аудита»;

- организация внешнего контроля за применением стандартов профессиональной деятельности, Правил независимости и Кодекса профессиональной этики;

- организация системы применения мер дисциплинарного воздействия и пр.

**О проведении расследования деятельности в РФ компаний, входящих в «четыре» международные аудиторские сети.**

**Предложение 11:**

Направить в Федеральную Антимонопольную службу депутатский запрос о проведении расследования деятельности в РФ компаний, входящих в «четыре» международные аудиторские сети, на предмет выполнение антимонопольного законодательства РФ.

В случае выявления нарушений – ввести соответствующую регламентацию их деятельности или в систему госрегулирования и саморегулирования аудиторской деятельности, поскольку механизмы «саморегулирования» четырех рыночных доминантов отличны от «саморегулирования» 4,5 тысяч участников.

Полная версия **«Предложений по реформированию действующей в РФ системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности»** размещена на сайте: [WWW.SOVNADZOR.RU](http://www.sovnadzor.ru/).

Приложение: письмо Совнадзора от 15.09.2017 № 27/01-06 Председателю ЦБ РФ г-же Э.С.Набиуллиной, Первому Заместителю Председателя ЦБ РФ г-ну С.А.Швецову, Директору Департамента допуска на финансовый рынок ЦБ РФ г-же Е.И.Курициной, Заместителю Департамента развития финансовых рынков г-же В.Ю.Степаненко, на 6 страницах.

Председатель Правления

Совета по общественному надзору за развитием бухучета,

отчетности и аудита,

Член Комиссии РСПП по аудиторской деятельности,

аттестованный аудитор, к.э.н.

Алексей Руф