**СОВЕТ ПО ОБЩЕСТВЕННОМУ НАДЗОРУ ЗА РАЗВИТИЕМ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА, БУХГАЛТЕРСКОЙ (ФИНАНСОВОЙ) ОТЧЕТНОСТИ, ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ**

107045, Россия, Москва, Колокольников пер., 2, тел: (925) 548-89-62, Email: ar@sovnadzor.ru, www.sovnadzor.ru

**Предложения**

**по реформированию действующей в РФ**

**системы регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности**

**МОСКВА 2016**

**Содержание:**

|  |  |
| --- | --- |
| **Введение** | 6 |
| **Раздел 1. Анализ сложившейся к 2016 году системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности в РФ** |
| 1.1. В области государственного регулирования аудиторской деятельности……….. | 7 |
| 1.2. В области саморегулирования аудиторской деятельности……………………….. | 9 |
| 1.3. В области регулирования количественного состава национальных аудиторов .. | 11 |
| 1.4. В области взаимодействия профессионального сообщества аудиторов и госрегулятора (Министерства финансов РФ) ….……………………………………… | 12 |
| 1.5. В области формирования государственной политики в сфере аудиторской деятельности ……….……………………………………………………………………….. | 13 |
| 1.6. В области государственного контроля за осуществлением аудиторской деятельности .……………………………………………………………………………….. | 14 |
| 1.7. В области ответственности УФО за исполнение функций по регулированию аудиторской деятельности ..……………………………………………………………….. | 15 |
| 1.8. В области имущественной ответственности аудиторов ..…………………………... | 16 |
| 1.9. В области «сертификации» российских аудиторов ………………………………… | 17 |
| 1.10. В области проведения «обязательного аудита» …………...……………………….. | 19 |
| 1.11. В области регулирования деятельности в РФ международных аудиторских сетей, осуществляющих деятельность в РФ через дочерние и аффилированные компании……………………………………………………………………………………. | 22 |
| 1.12. В области нормативно-правового регулирования организации ведения бухгалтерского учета и формирования бухгалтерской отчетности……………………. | 26 |
| 1.13. В области регулирования количественного состава бухгалтеров в РФ ………….. | 27 |
| 1.14. В области регулирования деятельности по аутсорсингу учетных функций …….. | 28 |
| 1.15. В области организации «внешнего контроля качества» со стороны государства за формированием бухгалтерской отчетности ..……………………………………….… | 29 |
| 1.16. В области организации внешнего контроля качества со стороны саморегулируемых организаций за формированием бухгалтерской отчетности ……… | 30 |
| 1.17. В области повышения ответственности за формирование недостоверной бухгалтерской отчетности………………………………………………………………… | 31 |
| 1.18. В области установления мер ответственности за игнорирование законодательных требований о прохождении обязательного аудита акционерными обществами …………………………………………………………………………………. | 33 |
| 1.19. В области установления мер ответственности за непредставление (несвоевременное представление) бухгалтерской отчетности ………………………….. | 34 |
| 1.20. В области установления мер ответственности за непредставление в орган статистики аудиторского заключения о бухгалтерской отчетности ………………… | 35 |
| 1.21. В области реализации решения от 2004 года о проведении реформы бухучета .... | 36 |
| 1.22. В области повышения качества и надежности информации формируемой бухгалтерской отчетности, формирования стандартов бухгалтерского учета и отчетности………………………………………………………………………………….. | 37 |
| 1.23. Сравнительный анализ государственных требований к профессиональной подготовленности «бухгалтера» (формирующего бухгалтерскую отчетность) и «аудитора» (выражающего независимое мнение о ее достоверности) ...................….. | 38 |
| **Раздел 2. Приоритетные направления реформирования действующей в РФ системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности и деятельности по организации ведения бухгалтерского учета и формированию бухгалтерской (финансовой) отчетности** |
| 2.1. Предложения о введении двухуровневой системы организации государственного регулирования аудиторской деятельности ………………..……………………………… | 41 |
| 2.2. Предложения по прекращению избыточных функций и полномочий по государственному регулированию аудиторской деятельности, возложенных на Министерство финансов РФ ………………………………………………………………. | 43 |
| 2.3. Предложения по сокращению функций и полномочий подведомственного Министерству финансов РФ «уполномоченного федерального органа по контролю и надзору» …………………………………………………………………………………... | 46 |
| 2.4. Предложения по развитию саморегулирования аудиторской деятельности ……... | 47 |
| 2.5. Предложения по сокращению функций «государственного регулирования» при сертификации претендентов на получение квалификационного аттестата «единого образца»…………………………………………………………………………………… | 48 |
| 2.6. Предложения по совершенствованию деятельности Единой Аттестационной Комиссии …………………………………………………………………………………… | 49 |
| 2.7. Предложения по консолидации действующих в РФ саморегулируемых организаций аудиторов (движение к созданию Национального объединения аудиторов) ……………………………………………………………………..…………… | 50 |
| 2.8. Предложения по формированию условий, обеспечивающих конкурентоспособность отечественных аудиторов, в том числе на международных рынках аудиторских услуг ……………………………………………………………….. | 53 |
| 2.9. Предложения по совершенствованию организации проведения «обязательного аудита» и введению ответственности за уклонение от его прохождения……………… | 54 |
| 2.10. Предложения по недопущению диспропорций и «доминирования» на рынке аудиторских услуг в РФ. Введение регламентации деятельности международных аудиторских сетей в России ……………………………………………………………….. | 59 |
| 2.11. Предложения о введении регламентации деятельности международных аудиторских сетей, осуществляющих свою деятельность на территории РФ через дочерние или аффилированные компании………………………………………………... | 60 |
| 2.12. Предложения об организации государственной поддержки национальных аудиторских организаций…………………………………………………………………... | 61 |
| 2.13. Предложения по повышению ответственности аудиторов за результаты проверки …………………………………………………………………………………….. | 62 |
| 2.14. Предложения по созданию информационного ресурса результатов «обязательного аудита» бухгалтерской (финансовой) отчетности в целях применения содержащихся в них сведений для повышения эффективности регулирования и контроля субъектов экономической деятельности, а также определения порядка его использования ...……………………………………………………………………...…….. | 63 |
| 2.15. Предложения по организации госрегулирования и саморегулирования в области ведения бухгалтерского и налогового учета, формирования бухгалтерской и налоговой отчетности ……………………………………………………………………… | 64 |
| **Раздел 3. Ожидаемые результаты от реализации предложений Совнадзора по реформированию действующей в РФ системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности** |  |
| 3.1. В области государственного регулирования аудиторской деятельности ….……… | 65 |
| 3.2. В области саморегулирования аудиторской деятельности …………………….…… | 68 |
| 3.3. В области регулирования «обязательного аудита» …………………………………. | 71 |
| 3.4. В области прекращения диспропорций на рынке аудиторских услуг в РФ и «доминирования» международных аудиторских сетей …………………………………. | 74 |
| 3.5. В области повышения ответственности аудиторов за результаты профессиональной деятельности …………………………………………………………. | 75 |
| 3.6. В области организации ведения бухгалтерского учета, повышения качества бухгалтерской (финансовой) отчетности, ее информативности и достоверности ……………. | 76 |
| 3.7. В области экономии бюджетных средств и увеличения государственных доходов ……… | 77 |

**Введение.**

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 19.12.2015 № Пр – 2629 о совершенствовании аудиторской деятельности в РФ и подготовке до 15.09.2016 предложений по совершенствованию аудиторской деятельности в РФ, данного по итогам проведенной в 2015 году проверки исполнения Федеральных законов и решений Президента Российской Федерации по вопросам эффективности регулирования аудиторской деятельности, Министерством финансов РФ был подготовлен проект «Концепция дальнейшего развития аудиторской деятельности в Российской Федерации».

После ознакомления с указанным Проектом, Правлением Совета по общественному надзору было принято решение о подготовке альтернативных «Предложений по реформированию действующей в РФ системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности».

При подготовке Предложений, в соответствии с рекомендациями Контрольного управления Президента Российской Федерации от 20.05.2016 № Ф8ВП-81-4, был проведен 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, изложены требования к саморегулированию в сфере аудиторской деятельности, включая механизмы его развития и совершенствования.

В Предложениях учтены основные положения Концепции совершенствования саморегулирования, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30.1.2.2015 № 2776–р, содержатся конкретные предложения по прекращению избыточных функций государственного регулирования аудиторской деятельности и передаче их в саморегулируемые организации аудиторов.

В первом разделе представлены результаты анализа действующей в РФ системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности, организации прохождения обязательного аудита и мер ответственности за уклонение от его проведения, вопросы доминирования на российском рынке аудиторских и сопутствующих услуг международных аудиторских сетей, осуществляющих деятельность в РФ через дочерние и аффилированные компании.

Во втором разделе представлены приоритетные направления реформирования действующей в РФ системы регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности и деятельности по организации ведения бухгалтерского учета, конкретные предложения специалистов в области аудита и бухучета, участвующих в работе Совнадзора.

В третьем разделе представлены ожидаемые результаты от реализации предложений Совнадзора по реформированию действующей в РФ системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности.

**Раздел 1. Анализ сложившейся к 2016 году системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности в РФ.**

С июня 2004 года, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 №329 «О Министерстве финансов РФ», Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности является Министерство финансов РФ.

За период с 2004 года «нормативно – правовое регулирование», осуществляемое в указанных областях Министерством финансов РФ, привело к следующим результатам:

**1.1. В области «государственного регулирования» аудиторской деятельности:**

1.1.1. Не выполнено требование Указа Президента РФ В.В.Путина от 23.07.2003 № 824, устанавливающего в качестве приоритетного направления административной реформы «ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования». В настоящее время, в соответствии с действующим законодательством об аудиторской деятельности, на Министерство финансов РФ, кроме **4-х «основных функций»,** оказалось возложенным выполнение еще 70 **«иных»** функций, в т.ч. в областях:

- разработки и утверждения стандартов профессиональной деятельности аудиторов, индивидуальных аудиторов, аудиторских организаций;

- контроля за соответствием федеральных стандартов аудиторской деятельности в РФ, регламентов аудиторских организаций, аудиторов и СРО аудиторов требованиям Международных стандартов аудита, разрабатываемых и утверждаемых Международной Федерацией Бухгалтеров;

- организации внутреннего и внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, установления требований к организации указанного контроля;

- контроля и надзора за деятельностью аудиторских организаций и их профессиональных объединений в «саморегулируемые» организации;

- контроля за «входом» в профессию и организации деятельности Единой Аттестационной Комиссии (ЕАК);

- по ведению реестра аудиторов, аудиторских организаций и саморегулируемых организаций аудиторов.

1.1.2. Не учтено мнение Президента РФ г-на В.В.Путина, выраженное им еще в заключении от 07.06.2000 № Пр-1160 на законопроект "Об аудиторской деятельности", принятый Госдумой в первом чтении 05 апреля 2000 года:

***«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”.***

1.1.3. До настоящего времени не исполнено требование ПП РФ от 31.07.2003 № 451 о прекращении избыточных функций госрегулирования, (в том числе, для развития системы СРО в области экономики, а также организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля):

- перечень функций МФ РФ по госрегулированию был существенно увеличен, за счет дублирования функций, отнесенных Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» к области саморегулирования;

- не осуществлено разделения функций по регулированию аудиторской деятельности, надзору и контролю.

**1.2. В области «саморегулирования» аудиторской деятельности:**

|  |
| --- |
| 1.2.1. По состоянию на 26.06.2016 статус «саморегулируемых» имеют 5 объединений аудиторов: |
| **Наименование НП** | **Члены**  | **Сумма выручки от аудиторско-консульта-ционных услуг (млрд.руб) \*\*** | **Доля на рынке аудиторс-ких услуг (%) \*\*** |
| **Физические лица и ИП** | **Юридические лица, кол-во** |
| **Аудиторы** | **в т.ч. имеющие кв. аттестаты** |
| **"старые"** | **"единые"** |
| **кол-во** | **%** | **кол-во** | **%** | **кол-во** | **%** |
|  «Аудиторская Палата России» | 5581 | 27 | 4001 | 73 | 1580 | 27 | Представители международной аудиторской сети "Ernst & Youg" | 47,9 | 85,40% |
| Представители международной аудиторской сети "KPMG International" |
| Представители международной аудиторской сети "PricewaterhouseCoopers" |
| Представители международной аудиторской сети "Deloitte Touche Tohmatsu Limited" |
| 848 | 8,2 | 14,60% |
|  «Аудиторская Ассоциация Содружество» | 4415 | 21 | 4335 | 98 | 80 | 2 | 1317 |
|  «Московская аудиторская палата»  | 5393 | 26 | 4676 | 87 | 717 | 13 | 1208 |
|  «Российская Коллегия аудиторов»  | 3403 | 16 | 3006 | 88 | 397 | 12 | 818 |
| «Институт Профессиональных Аудиторов»  | 2007 | 10 | 1523 | 75 | 484 | 24 | 230 |
| ИТОГО: | 20799 | 100 | 17541 | 84 | 3258 | 16 |   | 56,1 | 100 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| \* - Данные Министерства финансов РФ |  |  |  |  |  |  |  |  |
| \*\* - Данные Эксперт РА |  |  |  |  |  |  |  |  |

1.2.2. В состав совета по аудиторской деятельности при Минфине, состоящего из 16 человек, с 2009 года включено **только 2 из 5 руководителей действующих СРО аудиторов.**

1.2.3. Приведенный в Докладе Совнадзора (www.sov№adzor.ru) анализ показывает, «саморегулирование» аудиторской деятельности, в смысле Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», в РФ полностью отсутствует. В соответствии со ст. 2 в/у Федерального закона:

*Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.*

1.2.4. В компетенции Министерства финансов РФ оказались сосредоточенными полномочия по утверждению профессиональных стандартов, порядка прохождения квалификационного экзамена, «одобрению» кодекса профессиональной этики и правил независимости, контроля за их исполнением и право применения мер дисциплинарного воздействия, вплоть до лишения права осуществления профессиональной деятельности. **Это полностью исключают возможность реализации принципов саморегулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации, установленных Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».**

**1.3. В области «регулирования» количественного состава национальных аудиторов:**

1.3.1. В соответствии с порядком, установленным Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ "Об аудиторской деятельности", по состоянию на 01.01.2009 в России было 26,9 тысяч аттестованных аудиторов, имевших квалификационные аттестаты государственного образца, выданные Минфином РФ **бессрочно.**

1.3.2. С 01.01.2009 Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" был введен «единый аттестат», в пояснительной записке к которому было указано, что «единый аттестат» вводится с целью **«*давать право аудиторам проводить аудит в любых отраслях экономики, что снимает дополнительные ограничения на занятие определенными видами деятельности».***

Фактически, одновременно введенные чуть позже Федеральным законом от 01.07.2010 №136-ФЗ две поправки в ФЗ 307 «Об аудиторской деятельности» привели к запрету с 01.01.2012 осуществлять профессиональную деятельность на основании ранее выданных бессрочных аттестатов государственного образца **94% российских аудиторов:**

**- 20.055 российских аудиторов** были лишены права осуществления аудита отчетности организаций, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам, кредитных и страховых организаций, НПФ, организаций, в уставных (складочных) капиталах которых доля госсобственности составляет не менее 25 процентов, государственных корпораций, госкомпаний, а также бухгалтерской (финансовой) отчетности, включаемой в проспект ценных бумаг и консолидированной финансовой отчетности, без сдачи нового квалификационного экзамена;

- **1.148 российских аудиторов**, имевшие действующие аттестаты на проведение аудита отчетности кредитных и страховых организаций, а также бирж и инвестиционных компаний, были вообще лишены права осуществления профессиональной деятельности.

1.3.3. В результате действующей системы «госрегулирования», осуществляемой под девизом «предоставления аудиторам права проводить аудит в любых отраслях экономики», и снятия с них «дополнительных ограничений» -  **за период с марта 2012 года по сентябрь 2015 года профессию покинули 5.091 аудитор (9,3%) и 724 национальные аудиторские фирмы (8,6%).**

**1.4. В области взаимодействия профессионального сообщества аудиторов и госрегулятора (Министерства финансов РФ):**

Осенью 2011 года в Правительство РФ было направлено открытое письмо, которое подписали 4,5 тысячи российских аудиторов с указанием ОРНЗ (основной регистрационный номер записи в реестре аудиторов и аудиторских организаций):

**«**…. практически все обращения аудиторского сообщества получали отрицательный отзыв со стороны Министерства финансов РФ. Возникает ощущение, что мнение аудиторов, отдавших годы (а многие из них — и десятилетия) своей жизни этой профессии, не интересует российские государственные органы. Мы считаем, что не только указанное министерство, но и мы сами многое сделали для развития института аудита в нашей стране. Поэтому мы не можем мириться с таким положением дел, когда чиновники, лоббирующие интересы различных бизнес-структур, в разгар мирового финансового кризиса фактически вытесняют нас из профессии».

**1.5. В области формирования государственной политики в сфере аудиторской деятельности:**

Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 и ст.15 Федерального закона от 31.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» на Министерство финансов РФ возложены функции «по выработке государственной политики в сфере аудиторской деятельности».

До настоящего времени отсутствует вообще какая-либо внятная «государственная политика» в сфере аудиторской деятельности, которую можно было бы обсуждать, совершенствовать, исполнять.

В Минфине создано специальное подразделение, на которое возложено «обеспечение выполнения Минфином РФ функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию аудиторской деятельности». А «госполитики» до сих пор нет!

23.06.2016 советом по аудиторской «одобрена» Концепция дальнейшего развития аудиторской деятельности в Российской Федерации, содержание которой вызывает значительное количество вопросов у профсообщества, не отражает существующего положения в сфере организации и регулирования аудиторской деятельности.

Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации: <http://minfin.ru/ru/perfomance/audit/council/protocols/#ixzz4DcgYrYPD>

**1.6. В области «государственного контроля» за осуществлением аудиторской деятельности**:

1.6.1. Не выполнен Указ Президента РФ В.В.Путина от 23.07.2003 № 824, устанавливающий в качестве приоритетного направления административной реформы «организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля».

1.6.2. Не выполнен Указ Президента РФ В.В.Путина от 09.03.2004 № 314, в соответствии с которым федеральное министерство, являющееся «Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной … сфере деятельности», «не вправе осуществлять функции по контролю и надзору» в установленной сфере деятельности:

1.6.3. Федеральным законом от 01.07.2010 № 136-ФЗ часть функций по надзору за деятельностью аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и аудиторов были переданы в подконтрольный Министерству финансов РФ «УФО по контролю и надзору», а именно Росфиннадзору РФ (2016 году переданы в Казначейство).

1.6.4. На «уполномоченный Федеральный орган по контролю и надзору» возложены функции по «организации и осуществлению внутреннего и внешнего контроля качества работы»:

- «осуществление плановых проверок деятельности аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит… в дополнение к плановым проверкам, осуществляемым саморегулируемыми организациями аудиторов в отношении своих членов» (хотя это законодательная функция СРО аудиторов);

- осуществление внеплановых проверок деятельности аудиторской организации, индивидуального аудитора на основании поданной жалобы на действия (бездействие) аудиторской организации, индивидуального аудитора, нарушающие требования 307-ФЗ, стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, а также кодекса профессиональной этики аудиторов (хотя рассмотрение таких жалоб является законодательной функцией Дисциплинарных комиссий СРО или судов);

а также предоставлено право применять различные меры дисциплинарного воздействия, вплоть до исключения из профессии во внесудебном порядке.

**1.7. В области ответственности УФО за исполнение функций по регулированию аудиторской деятельности:**

1.7.1. Постановление Правительства РФ от 06.02.2002 №80, возлагающее на Министерство финансов РФ функции Федерального органа по регулированию аудиторской деятельности в РФ, было отменено в 2010 году (ПП РФ от 29.12.2010 № 1192).

1.7.2. Отсутствие в настоящее время какой-либо возложенной ответственности на УФО позволяет Минфину выборочно выполнять функции УФО по госрегулированию аудиторской деятельности, сконцентрировав основные усилия на контроле за профдеятельностью аудиторов, полностью игнорируя функции по контролю за проведением обязательного аудита и привлечению к ответственности руководителей и организаций, игнорирующих установленную законодательно обязательность прохождения обязательного аудита.

1.7.3. Точная статистика уклоняющихся от проведения обязательного аудита отсутствует, но в некоторых регионах число «уклонистов» достигает 80%.

**1.8. В области имущественной ответственности аудиторов:**

1.8.1. Вместо введения на законодательном уровне реального обеспечения ответственности при осуществлении аудиторской деятельности в РФ, создана лишь ее видимость в виде формирования с 2009 года так называемых «Компенсационных фондов» и введения законодательного права, а не обязанности страхования ответственности аудиторов и аудиторских организаций.

1.8.2. В соответствии с информацией, публикуемой саморегулируемыми организациями аудиторов на своих сайтах в сети Интернет, по состоянию на 01.07.2012 в их Компенсационных фондах было аккумулировано за счет взносов более 108 миллионов рублей (91 млн. рублей по состоянию на 14.09.2015) находящихся на счетах управляющих компаний. Информация о реальных выплатах из «компенсационных фондов» на сайтах СРО аудиторов отсутствуют.

1.8.3. При переходе из одной в другую саморегулируемую организацию аудиторов или при реорганизации СРО, аудитор и аудиторская организация обязаны вновь вносить денежные средства в Компенсационный фонд. При этом ранее внесенная сумма в Компенсационный фонд им не возвращается и не переводится в другую саморегулируемую аудиторов.

**1.9. В области «сертификации» российских аудиторов:1.9. В области аттестации российских аудиторов:**

1.9.1. Автономная некоммерческая организация «Единая аттестационная комиссия» (АНО «ЕАК») создана шестью Саморегулируемыми организациями аудиторов 31 августа 2010 года в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" и Приказом Министерства финансов РФ № 51н от 27.05.2010 «Об утверждении Порядка создания единой аттестационной комиссии».

1.9.2. При создании внешней видимости передачи саморегулируемым организациям аудиторов функции по организации аттестации претендентов на осуществление аудиторской деятельности путем создания ими Единой аттестационной комиссии, фактически все функции по организации проведения квалификационных экзаменов законодательно закреплены за Минфином России.

1.9.3. В соответствии со ст.11 федерального закона 307-ФЗ исключительно Министерство финансов РФ определяет порядок проведения квалификационного экзамена, порядок участия претендента в квалификационном экзамене, порядок определения результатов квалификационного экзамена, порядок выдачи квалификационного аттестата аудитора и его форма.

*Изначально это регламентировалось «Положением об упрощенном порядке сдачи квалификационного экзамена на получение квалификационного аттестата аудитора», утвержденным Приказом Министерства финансов РФ от 30 сентября 2010 г. № 118н, вступившим в силу с 1 января 2011 года.*

1.9.4. При этом созданная система прохождения компьютерного тестирования и сдачи письменного экзамена действует по принципу «черного ящика» - сдающий экзамен не имеет возможности ознакомиться с результатами сдачи экзамена и выставленными ему оценками, направить апелляцию.

1.9.5. При декларируемой и установленной в уставе «прозрачности и открытости» деятельности ЕАК, никто из руководителей СРО аудиторов, учредивших ЕАК, не имеет возможности ознакомиться с материалами сдачи экзаменов претендентов.

1.9.6. В соответствии со ст.23 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности" аудиторы, имевшие квалификационные аттестаты, выданные бессрочно в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ "Об аудиторской деятельности", для получения квалификационного аттестата нового образца «получили право» до 1 января 2013 года сдавать квалификационный экзамен в «упрощенном порядке» (период в два года). Упрощенный порядок сдачи квалификационного экзамена для указанных лиц устанавливался Минфином России. Первый экзамен в «упрощенном порядке» состоялся для всех аудиторов, имеющих действующие аттестаты, в Москве 17 марта 2011 года.

1.9.7. В соответствии с данными ЕАК, размещенными на сайте <http://www.eak-rus.ru/>. попытки сдать экзамен в «упрощенном порядке» были предприняты в 2011-2012 году 11.769 раз, участие в упрощенном экзамене приняли 6 543 претендента (без учета повторных попыток). В итоге за два года сдали «упрощенный экзамен» **3 148 аудиторов**.

1.9.8. Для вновь аттестуемых претендентов был введен двухэтапный порядок сдачи квалификационного экзамена: первый этап – компьютерное тестирование по пяти областям знаний одновременно, успешно сдавшие тестирование допускаются ко второму этапу – письменному экзамену по тем же пяти областям знаний.

**Данные о результатах квалификационного экзамена вновь аттестуемых претендентов:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Допущено к сдаче тестирования\* | Сдавшие экзамен в части тестирования\* | Допущено к сдаче письменного экзамена\* | Сдавшие экзамен в части письменной работы\* |
| 2011  | 191 | 38 | - | - |
| 2012 | 340 | 127 | 124 | 56 |
| 2013 | 776 | 241 | 309 | 122 |
| 2014 | 1150 | 262 | 449 | 123 |
| 2015 | 1034 | 260 | 537 | 160 |
| Итого: | 3491 | 928 | 1419 | 461 |

\* Данные из годовых отчетов АНО «ЕАК» за 2010-2015 годы.

1.9.9. За пять с половиной лет функционирования действующей системы аттестации, «единые аттестаты нового образца» выданы 3.609 аудиторам, в т.ч. 461 вновь аттестуемым претендентам

При этом 18.198 аудиторов, имеющие «бессрочные» аттестаты государственного образца, выданные Министерством финансов РФ в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ "Об аудиторской деятельности", имеющие многолетний практический опыт осуществления аудиторской деятельности, до настоящего времени лишены права проведения аудита на общественно значимых хозяйствующих субъектах.

**1.10. В области проведения «обязательного аудита»:**

1.10.1. С 01.01.2011 Федеральным законом от 28.12.2010 № 400-ФЗ показатель объема выручки, для целей проведения обязательного аудита, для предприятий, осуществляющих продажу продукции, продажу товаров, выполнение работ и оказание услуг был увеличен в 8 раз, с 50 млн. руб. до 400 млн. рублей. Показатель суммы активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец предшествовавшего отчетному года, для целей проведения обязательного аудита, был увеличен в три раза, и составляет в настоящее время 60 млн. рублей.

Принятая поправка в законе вывела за рамки требований проведения обязательного аудита всех экономических субъектов с объемом выручки от 50 млн. до 400 млн. рублей, лишила пользователей отчетности возможности получения достоверной информации о финансовом состоянии дел в данном секторе экономики России.

1.10.2. Введены законодательные ограничения на проведения «обязательного аудита» для аудиторов, имеющих квалификационные аттестаты государственного образца, выданные в соответствии с ранее действовавшим Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ "Об аудиторской деятельности" без ограничения срока действия.

1.10.3. В декабре 2001 года Федеральным законом от 30.12.2001 №196-ФЗ «О введении в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях» была исключена ответственность за уклонение экономических субъектов от прохождения обязательного аудита (пп.2-4).

В результате экономические субъекты, подлежащие обязательному аудиту, получили возможность абсолютно безнаказанно игнорировать законодательные требования об обязательном прохождении аудиторских проверок. До настоящего времени не определена административная и материальная ответственность за уклонение от проведения «обязательного аудита».

1.10.4. До настоящего времени не определены законодательные критерии для отнесения организаций, осуществляющих свою деятельность в России, к категории «общественно значимые организации».

1.10.5. Не определен исполнительный орган государственной власти, ответственный за обеспечение выполнения требования о прохождении «обязательного аудита» и привлечение к ответственности за его игнорирование (уклонение).

1.10.6. Не установлена обязательность опубликования в сети Интернет своей бухгалтерской (финансовой) отчетности, с приложением аудиторского заключения для организаций, подлежащих обязательному аудиту.

1.10.7. Не проанализирован и не откорректирован перечень организаций, подлежащих «обязательному аудиту, исходя из целесообразности внешнего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью организаций, «выведенных» из-под требований о прохождении «обязательного аудита» с 01.01.2011.

1.10.8. Не введено требование о предоставлении аудиторского заключения о состоянии системы внутреннего контроля для «общественно значимых организаций», в дополнение к аудиторскому заключению о бухгалтерской отчетности.

1.10.9. Не установлена обязательность ротации аудиторов «общественно значимых организаций».

1.10.10. Не установлена обязательность прохождения аудита для организаций, имеющих объем выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг) свыше 10 млрд. рублей за предшествовавший отчетному год, обязательность подтверждения бухгалтерской (финансовой) отчетности двумя аудиторскими организациями.

1.10.11. До настоящего времени не установлена обязательность прохождения ежегодных аудиторских проверок:

- государственных внебюджетных фондов, а также государственных и муниципальных учреждений;

- всех организаций с участием госсобственности, осуществляющих деятельность на территории РФ;

- всех организаций с участием госсобственности, осуществляющих деятельность вне территории РФ;

- организаций социальной инфраструктуры, реализующих товары, работы, услуги населению по государственно регулируемым ценам;

- организаций, получающих бюджетное финансирование;

- градообразующих предприятий;

- организаций, созданных с участием иностранного капитала, вне зависимости от объемов реализации товаров, выполнения работ, оказания услуг (в т.ч. для некоммерческих, «неправительственных» организаций);

- организаций, осуществляющих лицензионную деятельность;

- органов государственной власти, органов местного самоуправления, деятельность которых финансируется за счет бюджетных средств;

- государственных и муниципальных унитарных предприятий по критериям выручки и активов баланса;

- организаций, участвующих в конкурсах и тендерах о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о достоверности бухгалтерской отчетности участника конкурса;

- организаций, получающих субсидии от государственных и муниципальных органов;

- организаций осуществляющих регулируемую деятельность по тарифам, устанавливаемым государственными и муниципальными органами с выдачей заключения об экономической обоснованности применяемых тарифов;

- организаций переходящих в новом налоговом периоде на применение иного режима налогообложения, за предыдущий налоговый период;

- организаций при изменении более 30 % собственников организации на дату внесения соответствующих изменений в уставные документы;

- организаций, получающих бюджетное финансирование в объеме более 150 млн. рублей в год независимо от вида деятельности, ограничив соответствующими стандартами количество аудиторских процедур, время на их осуществление и объем подтверждаемой отчетности;

- организаций участвующих конкурсах и тендерах на размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

- некоммерческих организаций, использующих государственную собственность, осуществляющих деятельность на территории РФ в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

- «иностранных некоммерческих неправительственных организаций», осуществляющих свою деятельность в РФ в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

**1.11. В области регулирования деятельности в РФ международных аудиторских сетей, осуществляющих деятельность через дочерние и аффилированные компании:**

1.11.1. При существенном сокращении деятельности национальных аудиторских компаний, вызванном проводимым курсом «госрегулирования», деятельность дочерних и аффилированных компаний четырех международных аудиторских сетей, подтверждающих бухгалтерскую отчетность практически 100% крупнейших предприятий России, входящих в список «ТОП – 400» и крупнейших банков России из списка «ТОП – 200», продолжает расширяться.

1.11.2. В соответствии с данными Министерства финансов РФ о совокупной выручке всех аудиторских компаний в России и данными, предоставленными в журнал «Эксперт» самими компаниями, их доля на рынке аудиторских услуг выросла с 66,7% в 2013 году, до 85,4% в 2015 году:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Сумма выручки от аудиторско-консультационных услуг (млрд.руб.)** | **Доля на рынке аудиторских услуг (%)** | **Международная аудиторская сеть** |
| **Объем рынка в РФ \*** | **2013** | **2014** | **2015** | **2013** | **2014** | **2015** |
| **51,7** | **53,6** | **56,1** |  |  |  |
| EY\*\* | 10,9 | 15,7 | 17,2 | 21 | 29,3 | 30,7 | Er№st & You№g Global Limited |
| PwC\*\* | 10,3 | 11,4 | 12,4 | 19,9 | 21,3 | 22,1 | PricewaterhouseCoopers I№ter№atio№al |
| КПМГ\*\* | 9,3 | 9,7 | 10,5 | 18 | 18 | 18,7 | KPMG I№ter№atio№al Cooperative |
| Делойт и Туш\*\*\* | 4,0 | 4,7 | 7,8 | 7,8 | 8,8 | 13,9 | Deloitte Toushe Tohmatsu Limited |
| **Всего «4»:** | **34,5** | **41,5** | **47,9** | **66,7%** | **77,4%** | **85,4%** |  |
| \* | Данные Министерства финансов РФ |
| \*\* | Данные Эксперт РА |
| \*\*\* | Данные Эксперт РА и независимого информационного агентства |

1.11.3. Дочерние и аффилированные компании четырех международных аудиторских сетей, в смысле ст.5 действующего Федерального закона от 26.07.20065 №135-ФЗ «О защите конкуренции», занимают в РФ доминирующее положение:

*Доминирующим признается положение каждого хозяйствующего субъекта из нескольких хозяйствующих субъектов (за исключением финансовой организации), применительно к которому выполняются в совокупности следующие три условия:*

*1) совокупная доля не более чем 3-х хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает 50%, или совокупная доля не более чем 5-ти хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышает 75%;*

*2) в течение длительного периода (в течение не менее чем одного года) относительные размеры долей хозяйствующих субъектов неизменны или подвержены малозначительным изменениям;*

*3) реализуемый или приобретаемый хозяйствующими субъектами товар не может быть заменен другим товаром при потреблении.*

1.11.4. Результаты деятельности 4-х международных аудиторских сетей («4») на рынке аудиторских услуг в РФ по отраслям:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **на 31 декабря 2012 года** |   | **на 31 декабря 2014 года** |   |
|   | «4» | Всего в таблице\* | % % | «4» | Всего в таблице\* | % % |
| Кол-во п/п | Объем ВП | Кол-во п/п | Объем ВП | Кол-во п/п | Объем ВП | Кол-во п/п | Объем ВП |
| млн.руб | млн.руб | млн.руб | млн.руб. |
| нефтяная и нефтегазовая пром-ность | 8 | **9321843** | 16 | **10759269** | **86,6** | 9 | **13368350** | 19 | **14 631 656** | **91,4** |
| хим и нефтехим пром-ность | 10 | **782308** | 17 | **1046729** | **74,7** | 11 | **1065904** | 15 | **1 179 924** | **90,3** |
| Транспорт  | 4 | **579230** | 20 | **2585027** | **22,4** | 12 | **3253525** | 25 | **3 856 989** | **84,4** |
| банки | 22 | **2203711** | 25 | **2405855** | **91,6** | 21 | **3623286** | 32 | **4 271 903** | **84,8** |
| Электроэнерге-тика | 14 | **1040206** | 23 | **2295514** | **45,3** | 11 | **2331883** | 15 | **2 697 542** | **86,4** |
| черная металлургия | 8 | **1900453** | 11 | **1990009** | **95,5** | 9 | **2362178** | 11 | **2 496 425** | **94,6** |
| цветная металлургия | 6 | **1107180** | 8 | **1293529** | **85,6** | 4 | **748093** | 6 | **1 056 155** | **70,8** |
| Телекоммуни-кации и связь | 5 | **844809** | 10 | **1053615** | **80,2** | 4 | **1039087** | 6 | **1 193 259** | **87,1** |
| угольная промышлен-ность | 2 | **186680** | 3 | **217868** | **85,7** | 3 | **221958** | 3 | **221 958** | **100,0** |
| Пром- сть драг металлов и алмазов | 2 | **141507** | 5 | **240598** | **58,8** | 3 | **297089** | 3 | **297 089** | **100,0** |

\*Данные журнала «Эксперт»

1.11.5. При общем объеме рынка аудиторских услуг в 2015 году в РФ в размере 56,6 млрд. рублей (данные Министерства финансов РФ), доли 5.300 национальных аудиторских компаний и дочерних (аффилированных) компаний четырех международных аудиторских сетей распределяются следующим образом:

1.11.6. Доли в банковской сфере распределяются следующим образом:

1.11.7. Из 200 крупнейших банков России по показателю «Сумма собственных капиталов» в 2010 году, по версии журнала «Профиль», у 115 банков аудиторами в 2011 году были аудиторские компании с участием иностранных компаний в капитале (см. Приложение 2 к настоящему письму):

|  |  |
| --- | --- |
|  Аудиторская компания | Сумма собственных капиталов обслуживаемых банков (тыс.рублей) |
| Всего 200 крупнейших банков России |  4 995 089 894 (100%) |
| В том числе: |  |
| «Эрнст энд Янг» (22 банка) |  2 693 091 243 (53,92%) |
| ЗАО «КПМГ» (37 банков) |  752 591 400 (15,06%) |
| PwC (26 банков) |  487 121 123 (9,75%) |
| ЗАО «Делойт и Туш СНГ» (30 банков) |  363 401 662 (7,27%) |
|  Итого 115 банков: |  4 296 205 428 (86%) |

1.11.8. Согласно данным «Рэнкинга» рейтингового агентства «Эксперт», из 200 крупнейших банков России (по размеру активов на 01.10.2015), у 111 банков аудиторами являются 4 компании, созданные «иностранными (международными) компаниями»:

|  |  |
| --- | --- |
|  Аудиторская компания | **Активы на 01.10.2015 (в млн. руб.)** |
| Всего 200 крупнейших банков России |  74 311 277 (100%) |
| В том числе: |  |
| «Эрнст энд Янг» (27 банков) | 46 619 092,40 (62,73%) |
| ЗАО «КПМГ» (39 банков) | 10 973 939,70 (14,76%) |
| PwC (30 банков) | 5 447 285,80 (7,33%) |
| ЗАО «Делойт и Туш СНГ» (17 банков) | 3 650 858,80 (4,91%) |
|  Итого 113 банков: | 66 691 176,70 (89,75%) |

**1.12. В области нормативно-правового регулирования организации ведения бухгалтерского учета и формирования бухгалтерской отчетности:**

1.12.1. Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 №329 установлено, что Министерство финансов РФ «является Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию … в сфере… бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности…».

1.12.2. В соответствии со ст.7 (п.3) действующего Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" руководитель экономического субъекта «обязан возложить ведение бухгалтерского учета на главного бухгалтера …. либо заключить договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета….».

1.12.3. Требования к профессиональной подготовленности для физических лиц, ответственных за организацию ведения бухгалтерского учета в РФ (за исключением кредитных организаций), установлены в ст.7(часть 4) Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете":

При наличии высшего образования - иметь стаж работы, связанной с ведением бухгалтерского учета, составлением бухгалтерской (финансовой) отчетности либо с аудиторской деятельностью, не менее трех лет из последних пяти календарных лет;

При отсутствии высшего образования в области бухгалтерского учета и аудита - не менее пяти лет из последних семи календарных лет.

1.12.4. В соответствии с п.6 в/у закона: «юридическое лицо, с которым экономический субъект заключает договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета, должно иметь не менее одного работника, отвечающего требованиям, установленным частью 4 настоящей статьи, с которым заключен трудовой договор».

1.12.5. Таким образом, в соответствии с действующим законодательством, бухгалтерский учет в российских экономических субъектах (за исключением кредитных и финансовых организаций) могут вести физлица без высшего профессионального образования и организации, не имеющие в штате ни одного дипломированного специалиста в области ведения бухгалтерского учета!

1.12.6. Оказание услуг по выполнению учетных функций (ведение бухгалтерского и налогового учета, расчет зарплаты, подготовка финансовой отчетности по международным и российским стандартам) практически никоим образом не регулируется и не регламентируется ни со стороны уполномоченного федерального органа (Министерства финансов РФ), ни со стороны профессионального сообщества.

В то время как в соответствии с международной практикой общественно практикующий бухгалтер (индивидуально практикующий специалист или работающий по найму в специализированной организации) обязан следовать принципам профессиональной этики, выполнять профессиональные стандарты и быть членом профессионального объединения, которое и осуществляет внешний контроль качества работы этого специалиста.

**1.13. В области регулирования количественного состава бухгалтеров в РФ:**

1.13.1. Информация о количестве работающих в России бухгалтеров отсутствует на сайтах Министерства финансов РФ, Росстата, «профессиональных сообществ бухгалтеров».

1.13.2. В опубликованных в открытом доступе материалах заседания рабочей группы по формированию в РФ системы «Открытое правительство» (http://президент.рф/%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F/14995) от 10 апреля 2012 г. приводится выступление участницы заседания Екатерины Шапочка – управляющего директора, руководителя «Департамента по предоставлению услуг правительственным и общественным организациям» компании «PricewaterhouseCoopers»:

 «И хотелось бы сегодня остановиться на вопросе избыточности требований государства в области бухгалтерского учёта и отчётности. Этот вопрос поднимался неоднократно на собраниях совершенно различного уровня. Последний раз он поднимался на встрече деловых объединений с премьер-министром в декабре, там же прозвучала ещё одна страшная цифра, мы их много сегодня будем называть, – **5 миллионов бухгалтеров в России**…»

1.13.3. При этом регулированию профессиональной деятельности бухгалтеров в Российской Федерации не уделяется такого внимания ни со стороны государства, ни со стороны профсообщества, как к профессиональной деятельности аудиторов, хотя сформированная и проаудированная отчетность является результатом их совместной деятельности.

**1.14. В области регулирования деятельности по аутсорсингу учетных функций:**

1.14.1. По данным журнала «Эксперт», проводящего исследования рынка аутсорсинга учетных функций с 2009 года, суммарная выручка от реализации данного вида функций возросла с 2009 по 2014 год в два с половиной раза и составила почти 8,8 млрд. рублей в 2014 году.

1.14.2. Эта цифра сопоставима с выручкой от реализации аудиторских услуг в РФ в 2015 году, которые оказали 4.396 российских компаний (8,3 млрд. рублей). При этом деятельность по оказанию услуг в области аутсорсинга учетных функций (по ведению бухгалтерского и налогового учета, расчету зарплат, подготовки отчетности по международным и российским стандартам) практически никоим образом не регулируется и не регламентируется ни со стороны Министерства финансов РФ, ни со стороны профсообщества.

**1.15. В области организации «внешнего контроля качества» со стороны государства за формированием бухгалтерской отчетности:**

1.15.1. Идея «усиления контроля качества бухгалтерской отчетности» содержится в «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу», «одобренной» приказом Министра финансов Российской Федерации от 1 июля 2004 года № 180 (Информация официального сайта Министерства финансов РФ:

[http://mi№fi№.ru/ru/perfoma№ce/accou№ti№g/accou№ti№g/basics/#ixzz49QCi№BZf](http://minfin.ru/ru/perfomance/accounting/accounting/basics/#ixzz49QCinBZf)).

1.15.2. Никакой другой информации об организации государственного «контроля качества» бухгалтерской отчетности не обнаружено.

**1.16. В области организации «внешнего контроля качества» со стороны саморегулируемых организаций за формированием бухгалтерской отчетности:**

Никакого «внешнего контроля качества» со стороны саморегулируемых организаций за формированием бухгалтерской отчетности не существует, поскольку в РФ отсутствуют какие-либо законодательные требования об обязательности членства специалистов в области ведения бухгалтерского учета и формирования бухгалтерской отчетности в саморегулируемых организациях.

**1.17. В области повышения ответственности за формирование недостоверной бухгалтерской отчетности:**

1.17.1. В настоящее время адекватной ответственности за формирование недостоверной отчетности в РФ не существует.

1.17.2. В «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу», «одобренной» приказом Министра финансов Российской Федерации от 1 июля 2004 года № 180 (Информация официального сайта Министерства финансов РФ [http://mi№fi№.ru/ru/perfoma№ce/accou№ti№g/accou№ti№g/basics/#ixzz49QCi№BZf](http://minfin.ru/ru/perfomance/accounting/accounting/basics/#ixzz49QCinBZf)), указано:

*«Система контроля качества бухгалтерской отчетности должна также включать комплекс мер финансовой, административной и уголовной ответственности хозяйствующих субъектов и их руководителей».*

Законодательно определенная система «контроля качества» бухгалтерской отчетности в РФ до настоящего времени отсутствует.

1.17.3. До 2016 года существовала административная ответственность за грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в т. ч. к бухгалтерской (финансовой) отчетности в виде наложения штрафа на должностных лиц от 2 до 3 тыс. рублей.

1.17.4. В настоящее время административная ответственность за «грубое нарушение» требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности, влекущее занижение сумм налогов и сборов не менее чем на 10 процентов вследствие искажения данных бухгалтерского учета – «усилена», по инициативе госрегулятора, и достигает от 5 до 10 тыс. рублей.

При этом под «грубым нарушением требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности», понимается:

- занижение сумм налогов и сборов не менее чем на 10 процентов вследствие искажения данных бухгалтерского учета;

- искажение любого показателя бухгалтерской (финансовой) отчетности, выраженного в денежном измерении, не менее чем на 10 процентов;

- регистрация не имевшего места факта хозяйственной жизни либо мнимого или притворного объекта бухгалтерского учета в регистрах бухгалтерского учета;

- ведение счетов бухгалтерского учета вне применяемых регистров бухгалтерского учета;

- составление бухгалтерской (финансовой) отчетности не на основе данных, содержащихся в регистрах бухгалтерского учета;

- отсутствие у экономического субъекта первичных учетных документов, и (или) регистров бухгалтерского учета, и (или) бухгалтерской (финансовой) отчетности, и (или) аудиторского заключения о бухгалтерской (финансовой) отчетности в течение установленных сроков хранения таких документов.

1.17.5. Представляется, что размер вновь установленной ответственности абсолютно несопоставим с размером наносимого ущерба государственному бюджету в результате формирования недостоверной бухгалтерской отчетности.

**1.18. В области установления мер ответственности за игнорирование законодательных требований о прохождении обязательного аудита акционерными обществами:**

1.18.1. В соответствии с Федеральным законом от 01.12.2014 № 403-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", с 02.12.2014 обязательному аудиту подлежат все акционерные общества, независимо от финансовых результатов хозяйственной деятельности.

1.18.2. Однако в настоящее время законодательством не предусмотрено прямой ответственности организаций, бухгалтерская (финансовая) отчетность которых подлежит обязательному аудиту, за игнорирование требований о проведении обязательного аудита.Обязанность есть, а ответственности за ее неисполнение нет.

1.18.3. В 2012 году Минфином России был подготовлен проект федерального закона "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях". Предлагалось КоАП РФ дополнить статьей, предусматривающей назначение административного наказания в виде штрафа в размере от 400 000 до 700 000 рублей за игнорирование законодательных требований о прохождении обязательного аудита. Однако до настоящего времени законопроект не внесен в Государственную Думу.

**1.19. В области установления мер ответственности за непредставление (несвоевременное представление) бухгалтерской отчетности:**

1.19.1. Непредставление, несвоевременное представление, а также представление в неполном или искаженном виде годовой бухгалтерской отчетности в орган статистики влечет (ст. 19.7 КоАП РФ):

***-*** предупреждение или наложение на организацию административного штрафа в размере от 3000 до 5000 руб.;

- предупреждение или наложение на должностных лиц организации административного штрафа в размере от 300 до 500 рублей.

1.19.2. Непредставление, несвоевременное представление, а также представление в неполном или искаженном виде годовой бухгалтерской отчетности в налоговый орган влечет (ч. 1 ст. 15.6 КоАП РФ):

- наложение на должностных лиц организации административного штрафа в размере от 300 до 500 рублей.

1.19.3. Непредставление в налоговый орган в установленный срок форм бухгалтерской отчетности влечет наложение на организацию штрафа в размере 200 руб. за каждую непредставленную форму (пп. 5 п. 1 ст. 23, п. 1 ст. 126 НК РФ, Письмо ФНС России от 21.11.2012 № АС-4-2/19575 "О доведении информации до налоговых органов").

**1.20. В области установления мер ответственности за непредставление** **в орган статистики аудиторского заключения о бухгалтерской отчетности:**

1.20.1. Непредставление в орган статистики аудиторского заключения о бухгалтерской отчетности (если проведение аудита бухгалтерской отчетности является обязательным) влечет предупреждение или наложение на должностных лиц организации административного штрафа в размере от 300 до 500 руб., на организацию - от 3000 до 5000 рублей.

1.20.2. Такая же ответственность применяется в случае несвоевременного представления аудиторского заключения (ст. 19.7 КоАП РФ, Письмо Росстата от 16.02.2016 № 13-13-2/28-СМИ).

**1.21. В области реализации решения от 2004 года о проведении реформы бухучета:**

1.21.1. Идея реформирования бухучета в РФ и создания соответствующего Совета по стандартам бухучета содержится в «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу», «одобренной» приказом Министра финансов Российской Федерации от 1 июля 2004 года № 180.

1.21.2. Через 8 лет приказом Министерства финансов РФ от 14 ноября 2012 г. № 145н, было утверждено Положение о Совете по стандартам бухгалтерского учета.

1.21.3. Еще через 4 года (или через 5 лет после законодательного установления полномочий Совета в ФЗ от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете») - приказом Министерства финансов РФ от 12.02.2016 № 52 создан «Совет по стандартам бухгалтерского учета» и утвержден его персональный состав.

1.21.4. Регламент деятельности Совета утвержден им самим 18.02.2016.

1.21.5. С 2012 года Министерство финансов РФ практически перестал разрабатывать новые ПБУ, поскольку в соответствии со ст. 27 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ "О бухгалтерском учете" разработчиком Федерального стандарта бухгалтерского учета может быть любой субъект негосударственного регулирования бухгалтерского учета.

**1.22. В области повышения качества и надежности информации формируемой бухгалтерской отчетности, формирования стандартов бухгалтерского учета и отчетности:**

1.22.1. В «Концепции развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу», «одобренной» приказом Министра финансов Российской Федерации от 1 июля 2004 года № 180 (Информация официального сайта Министерства финансов РФ [http://mi№fi№.ru/ru/perfoma№ce/accou№ti№g/accou№ti№g/basics/#ixzz49QCi№BZf](http://minfin.ru/ru/perfomance/accounting/accounting/basics/#ixzz49QCinBZf)), абсолютно справедливо указано:

***«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…***

*Принимая во внимание общественную значимость стандартов бухгалтерского учета и отчетности, необходимо их широкое признание, основанное, в первую очередь, на доверии к ним и убежденности в их адекватности и качестве. Для признания стандартов необходимо включение в процесс их принятия профессионального сообщества. При этом профессиональное сообщество разрабатывает проекты национальных стандартов и (или) проводит профессиональную общественную экспертизу стандартов. Органы государственной власти организуют разработку национальных стандартов, подготавливают стандарты к утверждению (одобрению) и утверждают (одобряют) их, обеспечивают юридическое оформление, регистрацию и ведение реестра стандартов».*

1.22.2. Через 12 лет после констатации данного факта Минфином РФ, ответственным за нормативно-правовое регулирование бухучета и отчетности в РФ, принято решение о создании «Совета по стандартам бухгалтерского учета» и утвержден План работы на 2016 год. Информация о результатах деятельности Совета на официальном сайте Министерства финансов РФ отсутствует.

**1.23. Сравнительный анализ государственных требований к профессиональной подготовленности «бухгалтера» (формирующего бухгалтерскую отчетность) и «аудитора» (выражающего независимое мнение о ее достоверности).**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **«аудитор»** | **«бухгалтер»** |
| Количество аудиторов, имеющих право подписывать Аудиторские заключения для ОЗХС и количество бухгалтеров в РФ | 3.400\*\* Данные Совнадзора | 5.000.000 (пять миллионов)\*\*\*\*Данные представителя компании «PricewaterhouseCoopers» на сайте ([http://№ews.kremli№.ru/](http://news.kremlin.ru/)media/eve№ts/files/41d3e10aee6d7935f5f0.pdf) |
| Требование об обязательности наличия высшего профессионального образования | Обязательно.(ФЗ 307 «Об аудиторской деятельности») | Необязательно.Достаточно наличия стажа работы «связанной с ведением бухучета, составлением бухгалтерской (финансовой) отчетности либо с аудиторской деятельностью»: не менее 5 лет из последних 7 календарных лет, или 3 из 5 лет, при наличии высшего образования.(ФЗ 402 «О бухгалтерском учете», ст.7.) |
| Обязательность прохождения аттестации, подтверждающей требуемый профессиональный уровень | Имеется.Программа:[http://www.eak-rus.ru/about\_attestatio№/podgotovka\_k\_sdache\_exame№a1/programma\_ekzame№ov\_№a\_poluche№ie\_attestata\_auditora](http://www.eak-rus.ru/about_attestation/podgotovka_k_sdache_examena1/programma_ekzamenov_na_poluchenie_attestata_auditora) | Отсутствует. |
| Наличие аттестационной Комиссии, осуществляющей сертификацию на право осуществления профессиональной деятельности  | Имеется.Единая аттестационная Комиссия.(ФЗ 307 «Об аудиторской деятельности») | Отсутствует. |
| Требование о ежегодном обязательном обучении по программам повышения квалификации  | Имеется.Не менее 120 часов за три года, не менее 20 часов в год.(ФЗ 307 «Об аудиторской деятельности») | Отсутствует. |

**Вывод:**

Проведенный анализ не является всеобъемлющим, но его результаты являются достаточными для проведения существенной реформы действующей в России системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности, организации бухгалтерского и налогового учета.

Начиная разработку предложений по «совершенствованию» аудиторской деятельности - надо ответить на вопрос: **так в чем же конечная заинтересованность государства от этого «совершенствования»?**

 Представляется, что:

1. В обеспечении уверенности пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетностью в достоверности и содержательности финансовой информации о результатах деятельности хозяйствующих субъектов;
2. В повышении достоверности и «прозрачности» налоговой отчетности, в повышении собираемости налогов, целевом и эффективном использовании бюджетных ресурсов.

Поскольку «формируют» отчетность – нанимаемые бухгалтеры (около 5 млн. по данным PWC) или специализированные фирмы по оказанию бухгалтерских услуг, а 3,5 тысячи аудиторов с «едиными аттестатами», лишь «выражают независимое мнение о ее достоверности…», представляется, что одновременно с «совершенствованием» аудиторской деятельности, необходимо реформирование действующей системы организации и ведения бухгалтерского и налогового учета, установления контроля за его осуществлением и установление ответственности за достоверность ее формирования.

**Раздел 2. Приоритетные направления реформирования действующей в РФ системы регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности и деятельности по организации ведения бухгалтерского учета и формированию бухгалтерской (финансовой) отчетности.**

При подготовке настоящего Раздела за основу было принято следующее:

- Указ Президента РФ В.В.Путина от 23.07.2003 № 824 в части развития системы саморегулируемых организаций в области экономики в качестве приоритетного направления административной реформы, прекращения избыточного государственного регулирования и организационного разделения функций по регулированию экономической деятельности и надзору;

- Поручение Президента РФ В.В.Путина от 19.12.2015 № Пр – 2629 об определении приоритетных направлений дальнейшего развития аудиторской деятельности в РФ;

- Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования»;

 - материалы Консультативного комитета по финансовым рынкам ЕАЭС по разработке проекта Соглашения об аудиторской деятельности на территории ЕАЭС (19.03.2014) в соответствии с Концепцией проекта Соглашения (03.10.2014) и Планом мероприятий по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС (09.07.2015);

- материалы Доклада Совета по общественному надзору за развитием бухгалтерского учета, отчетности и аудита «О действующей в Российской Федерации системе государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности. Предложения по реформированию» (www.sov№adzor.ru);

- предложения практикующих аудиторов, принимающих участие в работе Совета по общественному надзору за развитием бухгалтерского учета, отчетности и аудита.

**2.1. Предложения о введении двухуровневой системы организации государственного регулирования аудиторской деятельности.**

2.1.1. В настоящее время в РФ отсутствует «вневедомственный» орган, осуществляющий координацию и управление процессом развития государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности. Все функции по государственному регулированию и контролю возложены на Министерство финансов РФ.

2.1.2. Отсутствие единой государственной политики в области развития аудиторской деятельности в Российской Федерации, поставило национальный аудит на грань уничтожения и привело к передаче основной доли рынка аудиторских услуг в России международным аудиторским сетям, осуществляющим свою деятельность в России через дочерние и аффилированные компании.

2.1.3. Очевидна необходимость существенного реформирования действующего порядка организации бухгалтерского учета и формирования отчетности, недопущение уничтожения национального российского аудита на фоне возрастающей роли аудита как необходимого элемента российской экономики, существенно влияющего на достоверность бухгалтерской отчетности организаций всех форм собственности, повышающего собираемость налогов в государственный бюджет и эффективность контроля за расходованием и целевым использованием бюджетных средств. В связи с этим представляется целесообразным создание двухуровневой системы государственного регулирования аудиторской деятельности:

2.1.3.1. Первый уровень – Совет по бухгалтерскому учету, отчетности и аудиторской деятельности при Президенте РФ (формируется из числа руководителей Аппарата Президента РФ, Правительства РФ, органов исполнительной власти и ЦБ РФ, саморегулируемых организаций бухгалтеров и аудиторов, ТПП, РСПП), с возложением на него следующих функций:

- разработка и принятие государственной политики в области регулирования бухгалтерского учета и аудиторской деятельности в Российской Федерации;

- разработка и принятие Государственной Программы развития бухучета и аудита в России на долгосрочную и среднесрочную перспективу;

 - предварительное рассмотрение и одобрение проектов законодательных актов, вносящих существенные изменения в действующее законодательство, регулирующее бухгалтерский учет и аудиторскую деятельность;

- координация разработки и выполнения мероприятий по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС.

2.1.3.2. Второй уровень – органы исполнительной власти и ЦБ РФ:

Министерство финансов РФ:

- нормативно-правовое регулирование аудиторской деятельности в рамках законодательно предусмотренных компетенций;

- ведение государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов, а также контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций;

- обеспечение выполнения требований о прохождении обязательного аудита, инициирование привлечения к административной ответственности уклоняющихся от проведения обязательного аудита организаций и их руководителей;

- проведение анализа состояния рынка аудиторских услуг в Российской Федерации.

Центральный банк РФ:

- нормативно-правовое регулирование аудиторской деятельности в области аудита кредитных и иных финансовых организаций;

- участие в организации повышения квалификации аудиторов в банковской сфере.

Министерство экономического развития РФ:

- установление правовых основ создания и деятельности национальных объединений СРО аудиторов и бухгалтеров, в соответствии с РП РФ от 30.12.2015 № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования»;

- осуществление контроля за выполнением СРО аудиторов законодательства об аудиторской деятельности и саморегулировании.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество):

- разработка государственных правил аудиторской деятельности, обязательных для применения аудиторами и аудиторскими организациями при проведении аудиторских проверок унитарных предприятий, учреждений, а также организаций с долей государственной собственности и объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности.

- организация конкурсов по проведению госзакупок в области оказания аудиторских услуг для предприятий с участием государства.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России):

- проведение анализа деятельности в РФ «международных аудиторских сетей», и разработка мероприятий по ограничению их деятельности, недопущению нарушений антимонопольного законодательства;

- контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок работ, товаров и услуг в области оказания аудиторских услуг и аутсорсинга учетных функций для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**2.2. Предложения по прекращению избыточных функций и полномочий по «государственному» регулированию аудиторской деятельности, возложенных на Министерство финансов РФ:**

С целью исполнения ПП РФ от 31.07.2003 № 451 о прекращении избыточных функций государственного регулирования, а также организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля:

2.2.1. Исключить из Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и передать в СРО аудиторов (в соответствии с ФЗ 315) функции и полномочия Министерства финансов РФ в области разработки и утверждения стандартов профессиональной деятельности аудиторов, индивидуальных аудиторов, аудиторских организаций, в т.ч.:

* утверждение Федерального стандарта (ФС), устанавливающего форму АЗ (ст.6, п.2);
* утверждение ФС, устанавливающего содержание АЗ (ст.6, п.2);

- утверждение ФС, устанавливающего порядок подписания АЗ (ст.6, п.2);

- утверждение ФС, устанавливающего порядок представления АЗ (ст.6, п.2).

2.2.2. Исключить из Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» функции и полномочия Министерства финансов РФ в области контроля за соответствием федеральных стандартов аудиторской деятельности в РФ, регламентов аудиторских организаций, аудиторов и СРО аудиторов требованиям Международных стандартов аудита (МСА), разрабатываемых и утверждаемых Международной Федерацией Бухгалтеров (МФБ):

- контроль за соответствием федеральных стандартов аудиторской деятельности в РФ, действующим МСА, разрабатываемым и утверждаемым МФБ (ст.7, п.2);

- контроль за соответствием требованиям МСА регламентов, устанавливаемых аудиторскими организациями (ст.7, п.3);

- контроль за соответствием требованиям МСА регламентов, устанавливаемых аудиторами (ст.7, п.3);

- контроль за соответствием требованиям МСА регламентов, устанавливаемых саморегулируемыми организациями аудиторов (ст.7, п.3).

2.2.3. Исключить из Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» функции и полномочия Министерства финансов РФ в области организации ВК и ВКК работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, установления требований к организации указанного контроля:

- разработка и утверждение федеральных стандартов, определяющих принципы осуществления ВКК работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и требования к его организации (ст.10, п.1);

- «одобрение» САД Министерства финансов РФ (протокол № 69 от 30.10.2008) Временного Положения об организации и осуществлении контроля за соблюдением аудиторами правил (стандартов) профессиональной деятельности и профессиональной Этики;

- утверждение Федерального стандарта, устанавливающего принципы осуществления ВКК работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов (ст.10, п.6);

- утверждение Федерального стандарта, устанавливающего требования к организации контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов (ст.10, п.6);

- «установление» Порядка назначения и осуществления проверки аудиторской организации подведомственным уполномоченным Федеральным органом по контролю и надзору (ст.10, п.7).

2.2.4. Исключить из Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» следующие функции и полномочия Министерства финансов РФ в области контроля за деятельностью аудиторских организаций, и передать их в СРО аудиторов, в соответствии с действующим законодательством о саморегулировании:

 - осуществление подведомственным «УФО по контролю и надзору» внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 3 статьи 5 ФЗ 307 (ст.10, п.5);

- «установление» перечня типовых вопросов программы проверки аудиторской организации подведомственным «УФО по контролю и надзору» (ст.10, п.7);

- «установление» Порядка оформления результатов проверки аудиторской организации подведомственным «УФО по контролю и надзору» (ст.10, п.7);

- проведение плановых внешних проверок качества работы каждой аудиторской организации, проводящей обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 3 статьи 5 ФЗ 307 подведомственным «УФО контролю и надзору» (ранее Росфиннадзором, ныне - Казначейством) не чаще одного раза в два года (ст.10, п.9, пп.2).

2.2.5. Исключить из Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» функции и полномочия Министерства финансов РФ в области организации деятельности Единой Аттестационной Комиссии (ЕАК) и передать их в Совет ЕАК:

- «установление» порядка проведения квалификационного экзамена на право осуществления аудиторской деятельности (ст.11, п.2);

- «установление» порядка участия претендента на право осуществления аудиторской деятельности в квалификационном экзамене (ст.11, п.2);

- «установление» порядка определения результатов квалификационного экзамена претендента на право осуществления аудиторской деятельности (ст.11, п.2);

- «установление» Порядка проведения квалификационного экзамена единой аттестационной комиссией, создаваемой совместно всеми СРО аудиторов (ст.11, п.4);

- определение порядка выдачи квалификационного аттестата аудитора (ст.11, п.7);

- определение формы квалификационного аттестата аудитора (ст.11, п.7).

2.2.6. Исключить из Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» право Министерства финансов РФ на исключение сведений о СРО аудиторов из госреестра во внесудебном порядке (части 3-5 ст. 21 и часть 3 п.5 ст. 22), сохранив право обращения в суд, предусмотренное п.6 статьи 21.

2.2.7. Исключить из Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» несвойственные государству функции, возложенные на «совет по аудиторской деятельности»:

- «одобрение» порядка разработки стандартов профессиональной деятельности;

-«рассмотрение» проектов стандартов профессиональной деятельности;

- «утверждение» стандартов профессиональной деятельности;

- «одобрение» Кодекса профессиональной этики аудиторов;

- «одобрение» Правил независимости аудиторов;

- «определение» областей знаний, из которых устанавливается перечень вопросов, предлагаемых претенденту на квалификационном экзамене.

2.2.8. Поручить Министерству финансов РФ работу по созданию нормативной базы по организации бухгалтерского аутсорсинга, предусмотрев обязательность ведения бухгалтерского учета и формирование бухгалтерской (финансовой) отчетности специализированными бухгалтерскими организациями для всех общественно значимых хозяйствующих субъектов (поскольку именно Министерство финансов РФ отвечает за развитие бухучета и отчетности в РФ).

**2.3. Предложения по сокращению функций и полномочий подведомственного Министерству финансов РФ «уполномоченного Федерального органа по контролю и надзору».**

2.3.1. Исключить из Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» функцию проведения «плановых» проверок деятельности аудиторских организаций «УФО по контролю и надзору».

**Примечание:** *Представляется явно избыточным проведение «плановых» проверок деятельности аудиторских организаций «УФО по контролю и надзору», при наличии обязанности регулярного проведения процедур внешнего контроля качества работы в отношении своих членов саморегулируемыми организациями аудиторов, установленной действующими Федеральными законами «Об аудиторской деятельности» и «О саморегулируемых организациях».*

2.3.2. Исключить из Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» полномочия «УФО по контролю и надзору» представлять в СРО аудиторов, членом которого является проверенная им аудиторская организация, обязательные для исполнения предписания о приостановлении членства аудиторской организации в саморегулируемой организации аудиторов и об исключении аудиторской организации из саморегулируемой организации аудиторов.

2.3.3. С целью прекращения права подведомственного Министерству финансов РФ «УФО по контролю и надзору» представления в СРО аудиторов обязательных для исполнения предписаний о приостановлении или прекращении членства в СРО проверенной организации, исключить части 3 и 4 из п.6, статьи 20 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

2.3.4. Возложить на подведомственный Министерству финансов РФ «УФО по контролю и надзору» функцию контроля за прохождением «обязательного аудита» и привлечения к материальной ответственности организаций (и их руководителей) уклоняющихся от «обязательного аудита».

**2.4. Предложения по развитию саморегулирования аудиторской деятельности в РФ:**

Функции «саморегулирования» аудиторской деятельности должны быть установлены исходя из требований ст.2 действующего Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ *(под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и 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 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» *(аудит - независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности*), а именно:

2.4.1. Методологическое обеспечение аудиторской деятельности, включая разработку и утверждение Правил (стандартов) профессиональной деятельности, обязательных для применения всеми аудиторами и аудиторскими организациями, с учетом принятого порядка применения на территории РФ «международных стандартов аудита»;

2.4.2. Разработка и утверждение Правил независимости и Кодекса профессионального поведения, при осуществлении аудиторской деятельности, контроля за их выполнением;

2.4.3. Организация внешнего контроля за применением стандартов профессиональной деятельности, Правил независимости и Кодекса профессиональной этики;

2.4.4. Организация системы применения мер дисциплинарного воздействия при выявлении случаев нарушения стандартов профессиональной деятельности, Правил независимости и Кодекса профессиональной этики;

2.4.5. Организация системы «допуска в профессию», в части организации сертификации (аттестации) претендентов на осуществление аудиторской деятельности, самостоятельная организация деятельности Единой аттестационной комиссии, без вмешательства УФО;

2.4.6. Организация международного сотрудничества с зарубежными и международными организациями бухгалтеров и аудиторов;

2.4.7. Организации сотрудничества с профессиональными объединениями аудиторов на территории стран ЕАЭС.

**2.5. Предложения по сокращению функций «государственного регулирования» при сертификации претендентов на получение квалификационного аттестата «единого образца»:**

2.5.1. Исключить из компетенции Министерства финансов РФ и передать Совету ЕАК функции по определению порядка проведения квалификационного экзамена, порядка участия в квалификационном экзамене, порядка определения результатов квалификационного экзамена, порядка проведения квалификационного экзамена, определение размера и порядка взимания платы за прием квалификационного экзамена.

2.5.2. Выдать всем аудиторам, которые являются членами СРО аудиторов и имеют бессрочные квалификационные аттестаты аудиторов государственного образца, выданные в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности», аттестаты «нового образца», с указанием сферы их применения: на проведение общего аудита (уточнить), аудита банков, страховых организаций и инвестиционных институтов.

**Примечание:** в соответствии с Федеральным законом от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»: аудитор – физлицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одного из СРО аудиторов (ст.4), а квалификационный аттестат – «выдается СРО при условии…» (ст.11). Таким образом, из 22,2 тыс. «аудиторов» только 3,4 тыс., имеющих аттестаты выданные СРО (данные Министерства финансов РФ на 01.01.2016), являются таковыми.

А 18,8 тыс. обладателей бессрочных аттестатов государственного образца – «де юре» не являются «аудиторами».

**2.6. Предложения по совершенствованию деятельности Единой Аттестационной Комиссии:**

2.6.1. Ввести в состав Совета ЕАК представителя Центрального банка России, с целью обеспечения участия Центробанка РФ в процессе аттестации претендентов на осуществление аудита в банковской сфере.

2.6.2. Ликвидировать действующий принцип «черного ящика» при выставлении оценок и принятии решений о сдаче претендентами тестирования и письменного экзамена.

2.6.3. Создать систему апелляций «по существу» на принимаемые никому не известными «экспертами» решения о сдаче экзаменов.

2.6.4. Принять решение о достаточности прохождения компьютерного тестирования аттестованными аудиторами (имеющими аттестаты государственного образца, выданные в соответствии с ФЗ-119) для получения «единого» аттестата «нового образца».

2.6.5. Принять решение Советом ЕАК о возможности использования при прохождении письменного экзамена текстами законодательных актов, как это делается во всем цивилизованном мире.

**2.7. Предложения по консолидации действующих в РФ саморегулируемых организаций аудиторов (движение к созданию Национального объединения аудиторов):**

2.7.1. Действующее в России законодательство о саморегулировании, представляет значительные возможности для совершенствования организации деятельности «предмета саморегулирования» - аудиторской деятельности.

Существующая «монополия» соответствующего Департамента Министерства финансов РФ на принятие решений и сложившаяся «множественность» СРО аудиторов не позволяет эти возможности эффективно использовать, не позволяет достичь консолидированного мнения по существенным вопросам совершенствования. Имеющейся потенциал распыляется в многочисленных «рабочих группах» действующего «рабочего органа» при «совете по аудиторской деятельности» при Министерстве финансов РФ.

2.7.2. «Укрупнение» до двух из пяти, предполагаемое ФЗ 403 – не решит проблему, а только усилит «конкуренцию» внутри руководства действующих СРО аудиторов. Создание множества «микро СРО» аудиторов, в условиях отсутствия единых подходов к применению стандартов, контроля за их исполнением, порядка применения мер дисциплинарного воздействия – также не решит существующих проблем, а только усугубит их.

2.7.3. В этой ситуации представляется целесообразным и необходимым создание всеми существующими СРО аудиторов нового, единого национального СРО аудиторов: **«Евразийская Палата аудиторов»,** которая могла бы явиться в будущем единым органом саморегулирования на территории ЕАЭС.

2.7.4. Заложить в учредительные документы возможность вступления в создаваемое СРО аудиторов профессиональных объединений стран участников ЕАЭС, с целью создания реальных основ для скорейшей реализации Плана мероприятий от 09.07.2015 по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС.

2.7.5. На основе «Евразийской Палаты аудиторов» организовать работу по совершенствованию регулирования аудиторской деятельности в России и одновременно гармонизации законодательства на территории всех стран-участников ЕАЭС.

2.7.6. Учитывая существующую множественность СРО аудиторов и установленное общегосударственное направление на создание «Национальных объединений по отраслям» (РП РФ от 30.12.2015 № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования»), в качестве первого шага – создать «единые органы» из ныне действующих однотипных «комитетов и комиссий» СРО аудиторов, в рамках действующего законодательства, в т.ч.:

2.7.6.1. Единую Комиссию по разработке и применению профессиональных стандартов (методология аудита, внедрение МСА и т.д.);

2.7.6.2. Единую Комиссию по профессиональной этике (разработка норм профессиональной этики, включая «правила независимости» и рекомендации по их применению);

2.7.6.3. Объединенную Комиссию по Контролю за применением профессиональных стандартов (единые подходы, методики оценки, рабочие документы и т.д.);

2.7.6.4. Объединенный дисциплинарный Комитет (единые подходы к процедурным вопросам, меры ответственности и т.д.);

2.7.6.5. Единую Комиссию по законодательным инициативам и взаимодействию с органами государственной власти (реализация полномочий СРО в соотв. со ст.6 ФЗ 315);

2.7.6.7. Комиссию по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС (участие в разработке и реализации Плана мероприятий по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС от 09.07.2015).

2.7.7. Должен быть разработан и принят порядок управления объединенными комитетами и комиссиями, включая принципы представительства в них всех действующих СРО аудиторов.

2.7.8. Это позволит:

2.7.8.1. Избежать дублирования выполнения в/у функций во всех СРО, сконцентрировать имеющийся интеллектуальный потенциал на выполнении важнейших функций саморегулирования;

2.7.8.2. Исключить имеющиеся различия в подходах к применению профессиональных стандартов, в вопросах организации внешнего контроля и применения мер дисциплинарного воздействия;

2.7.8.3. Создать устойчивую платформу для функционирования Национального объединения аудиторов;

2.7.8.4. Сделать реальный шаг в сторону создания единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС.

2.7.9. В последующем деятельность единых Комиссий и Комитетов могла бы быть перенесена в «Евразийскую Палату аудиторов», с параллельным созданием единых региональных отделений, установлением их функций и компетенций, созданием органов их руководства.

**2.8. Предложения по «формированию условий, обеспечивающих конкурентоспособность отечественных аудиторов, в том числе на международных рынках аудиторских услуг».**

В настоящее время возможно ставить задачу о «конкурентоспособности отечественных аудиторов» на рынке ЕАЭС. Для этого необходимо:

2.8.1. Сформировать всеми СРО аудиторов Комиссии по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории АЭС (09.07.2015), с целью участия профсообщества в работе, проводимой Консультативным комитетом по финансовым рынкам ЕАЭС по разработке проекта Соглашения об аудиторской деятельности на территории ЕАЭС (19.03.2014), в соответствии с Концепцией проекта Соглашения (03.10.2014) и Планом мероприятий по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС (09.07.2015).

Примечание: Согласно Концепции целью разработки проекта Соглашения является создание основ единого рынка аудиторских услуг ЕАЭС, гармонизация нормативной правовой базы государств- членов в сфере аудита. Разработка проекта Соглашения направлена на:

 - формирование в государствах-членах Союза единых подходов к организации и осуществлению регулирования аудиторской деятельности;

 - предоставление лицам любого государства-члена ЕАЭС права на поставку и получение аудиторских услуг без ограничений и изъятий;

 - признание квалификационных аттестатов аудиторов государств-членов;

 - признание аудиторских заключений (отчетов), выдаваемых аудиторской организацией одного государства на территории других государств-членов;

 - применение международных стандартов аудита.

2.8.2. С целью наиболее эффективной реализации данного направления и привлечения к указанной работе всех профсообществ аудиторов из стран-членов ЕАЭС, целесообразно создание единой площадки – «Евразийской Палаты аудиторов».

**2.9. Предложения по совершенствованию организации проведения «обязательного аудита» и обеспечению выполнения законодательных требований о его проведении:**

**В целях повышения эффективности государственного регулирования проведения «обязательного аудита»:**

2.9.1. Должен быть определен исполнительный орган государственной власти, ответственный за обеспечение выполнения требования о прохождении «обязательного аудита» и привлечение к ответственности за его игнорирование (уклонение).

2.9.2. Должны быть законодательно определены критерии для отнесения организаций, осуществляющих свою деятельность в России, к категории «общественно-значимые организации».

2.9.3. Должен быть проанализирован и откорректирован перечень организаций, подлежащих «обязательному аудиту, исходя из целесообразности внешнего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью организаций, «выведенных» из-под требований о прохождении «обязательного аудита» с 01.01.2011.

**В целях повышения эффективности результатов проведения «обязательного аудита»:**

2.9.4. В дополнение к аудиторскому заключению о бухгалтерской отчетности ввести требование о предоставлении аудиторского заключения о состоянии системы внутреннего контроля для «общественно значимых организаций».

2.9.5. Установить обязательную ротацию аудиторов «общественно значимых организаций» (от трех до шести лет).

2.9.6. Установить для всех организаций, подлежащих обязательному аудиту, обязательность опубликования в сети Интернет своей бухгалтерской (финансовой) отчетности за шесть месяцев и за год, с приложением аудиторского заключения.

2.9.7. Установить для организаций имеющих объем выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг) свыше 10 млрд. рублей за предшествовавший отчетному год, обязательность подтверждения бухгалтерской (финансовой) отчетности двумя аудиторскими организациями.

2.9.8. Установить обязательность прохождения аудиторских проверок для организаций переходящих в новом налоговом периоде на применение иного режима налогообложения, за предыдущий налоговый период и установить для них соответствующие аудиторские процедуры и формы аудиторских заключений при проведении «обязательного аудита».

2.9.9. Установить обязательность прохождения аудиторских проверок для организаций при изменении более 30 % акционеров (участников) организации на дату внесения соответствующих изменений в уставные документы.

2.9.10. Установить обязательность прохождения аудиторских проверок для организаций, осуществляющих регулируемую деятельность по тарифам, устанавливаемым государственными и муниципальными органами с выдачей заключения об экономической обоснованности применяемых тарифов и установить для них соответствующие аудиторские процедуры и формы аудиторских заключений.

2.9.11. Установить обязательность прохождения аудиторских проверок для некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории РФ в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 №7-ФЗ, ограничив соответствующими стандартами количество аудиторских процедур, время на их осуществление и объем подтверждаемой отчетности.

**В целях повышения эффективности деятельности организаций с участием государства:**

2.9.12. Установить обязательность прохождения ежегодных аудиторских проверок для всех государственных внебюджетных фондов, а также государственных и муниципальных учреждений, ограничив соответствующими стандартами количество аудиторских процедур, время на их осуществление и объем подтверждаемой отчетности.

2.9.13. Установить обязательность прохождения ежегодных аудиторских проверок для всех организаций с участием госсобственности, осуществляющих деятельность на территории РФ, ограничив соответствующими стандартами количество аудиторских процедур, время на их осуществление и объем подтверждаемой отчетности.

2.9.14. Установить обязательность прохождения ежегодных аудиторских проверок для всех организаций с участием госсобственности, осуществляющих деятельность вне территории РФ.

2.9.15. Установить обязательность прохождения ежегодных аудиторских проверок для государственных и муниципальных унитарных предприятий, по критериям выручки и активов.

**В целях повышения бюджетной дисциплины и сокращения случаев нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств:**

2.9.16. Установить обязательность прохождения аудиторских проверок для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, ограничив соответствующими стандартами количество аудиторских процедур, время на их осуществление и объем подтверждаемой отчетности.

2.9.17. Установить обязательность проведения ежегодного аудита для градообразующих предприятий.

2.9.18. Установить обязательность проведения ежегодного аудита для организаций социальной инфраструктуры, реализующих товары, работы, услуги населению по государственно регулируемым ценам, ограничив соответствующими стандартами количество аудиторских процедур, время на их осуществление и объем подтверждаемой отчетности.

2.9.19. Установить обязательность проведения ежегодного аудита для организаций, получающих бюджетное финансирование в объеме более 150 млн. рублей в год независимо от вида деятельности, ограничив соответствующими стандартами количество аудиторских процедур, время на их осуществление и объем подтверждаемой отчетности.

2.9.20. Установить обязательность прохождения аудиторских проверок для организаций участвующих конкурсах и тендерах на размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о достоверности бухгалтерской отчетности участника конкурса.

2.9.21. Установить обязательность прохождения аудиторских проверок для организаций, претендующих на возврат или зачет налога на добавленную стоимость в соответствии со ст. 176 НК РФ и установить для них соответствующие аудиторские процедуры и формы аудиторских заключений.

2.9.22. Установить обязательность проведения ежегодного аудита для организаций получающих субсидии от государственных и муниципальных органов и установить для них соответствующие аудиторские процедуры и формы аудиторских заключений.

2.9.23. Установить обязательность прохождения аудиторских проверок для некоммерческих организаций, использующих государственную собственность, осуществляющих деятельность на территории РФ в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 №7-ФЗ, ограничив соответствующими стандартами количество аудиторских процедур, время на их осуществление и объем подтверждаемой отчетности.

2.9.24. Установить обязательность прохождения проверок налоговых деклараций налогоплательщика 3-НДФЛ и 2-НДФЛ физических лиц претендующих на возврат или зачет налога на доходы физических лиц и установить для них соответствующие аудиторские процедуры и формы аудиторских заключений.

**В целях установления контроля за достоверностью отчетности организаций с участием иностранного капитала:**

2.9.25. Установить обязательность проведения ежегодного аудита для организаций, созданных с участием иностранного капитала, вне зависимости от объемов реализации товаров, выполнения работ, оказания услуг (в т.ч. для «иностранных некоммерческих неправительственных организаций», осуществляющих свою деятельность в РФ в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 №7-ФЗ).

**В целях установления контроля за достоверностью отчетности организаций, осуществляющих лицензионную деятельность**:

2.9.26. Установить обязательность проведения ежегодного аудита для организаций, осуществляющих лицензионную деятельность, ограничив соответствующими стандартами количество аудиторских процедур, время на их осуществление и объем подтверждаемой отчетности.

**В целях прекращения практики уклонения от аудиторских проверок организаций, подлежащих обязательному ежегодному аудиту, и привлечение их к ответственности за игнорирование ими законодательных требований о проведении обязательного ежегодного аудита:**

2.9.27. Внести в действующий Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ соответствующие нормы, устанавливающие ответственность экономических субъектов (их руководителей) за игнорирование законодательных требований о прохождении обязательного аудита.

2.9.28. Дополнить примечание к ст. 15.11. Кодекса РФ об административных правонарушениях «Грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности» следующим абзацем:

«непредставление в установленные сроки или представление не в полном составе, предусмотренном Федеральным законом, бухгалтерской отчетности».

2.9.29. Внести в Кодекс РФ об административных правонарушениях изменение, дополнив его статьей 15.37 следующего содержания:

«Статья 15.37. Нарушение требований законодательства об обязательном аудите.

Отказ от проведения или уклонение от проведения обязательного аудита - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет; на юридических лиц - от семисот тысяч до одного миллиона рублей».

Примечание: В декабре 2001 года, ФЗ от 30.12.2001 №196-ФЗ «О введении в действие Кодекса РФ об административных правонарушениях» ответственность за уклонение экономических субъектов от прохождения обязательного аудита (п.п.2-4) была исключена, и экономические субъекты, подлежащие обязательному аудиту, получили возможность абсолютно безнаказанно игнорировать законодательные требования об обязательном прохождении аудиторских проверок (подробно см. в Разделах 3.3; 3.4 и 3.5 Доклада Совнадзора).

2.9.30. Определить порядок реализации (применения) нормы о наложении взыскания за незаконный отказ от проведения или уклонение от проведения обязательного аудита. «Переориентировать» деятельность «УФО по контролю и надзору» на работу с уклоняющимися от прохождения «обязательного аудита» и применения к ним мер дисциплинарной и материальной ответственности, вместо добровольного принятия на себя функций по выполнению обязанностей профсообщества за счет госбюджета.

*Примечание: В соответствии с ФЗ 307 эту функцию должен бы выполнять «УФО по контролю и надзору».* ***Он ее не выполняет****. Возможно, надо напомнить, или «поручить».*

2.9.31. Установить меры ответственности и порядок их применения для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, уклоняющихся от проведения «обязательного аудита», по фактам, выявленным при осуществлении федерального государственного надзора, проводимого в соответствии с ПП РФ от 11.07.2012 № 705.

**2.10. Предложения по недопущению диспропорций и «доминирования» на рынке аудиторских услуг в РФ. Введение регламентации деятельности международных аудиторских сетей в России.**

В последние годы в РФ сложилась явная диспропорция на рынке аудиторских услуг, и доминирование четырех компаний с иностранным участием, которые обслуживают 85% рынка, а 5.300 национальных аудиторских компаний – 15% (см. предыдущий раздел).

В связи с этим при разработке «Концепции дальнейшего развития аудита в России», необходимо принять решение – либо согласиться с данной ситуацией, либо ее изменить, путем введения ограничений на деятельность международных аудиторских сетей в России, ее дополнительной регламентации, в рамках действующего законодательства, ограничив их доступ к проведению аудита «общественно значимых организаций» и организаций, имеющих стратегическое значение для российской экономики, включая Центробанк России, приняв соответствующую поправку к ст.5 действующего Федерльного закона от 30.12.2008 № 307- ФЗ «Об аудиторской деятельности».

**2.11. Предложения о введении регламентации деятельности международных аудиторских сетей, осуществляющих свою деятельность на территории РФ через дочерние или аффилированные компании.**

2.11.1. Ограничить доступ международных аудиторских сетей к информации о деятельности организаций, содержащей государственную тайну (в процессе сбора аудиторских доказательств), в том числе включенных в Перечень стратегических организаций, обеспечивающих реализацию единой государственной политики в отраслях экономики (распоряжение Правительства РФ от 20.08.2009 № 1226-р).

2.11.2. Ограничить доступ международных аудиторских сетей к проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг общественно значимым организациям, имеющих стратегическое значение для российской экономики, включая Центробанк России, приняв соответствующую поправку к ст.5 действующего Федеральный закон от 30.12.2008 № 307- ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Примечание: Представляется, что данная поправка должна рассматриваться как изъятие ограничительного характера для иностранных юридических и (или) физических лиц, согласно пункту 2 статьи 4 Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ "Об иностранных инвестициях в РФ", в целях «обеспечения обороны страны и безопасности государства».

2.11.3. Включить в государственный реестр аудиторских организаций информацию об иностранных учредителях, действующих в России аудиторских организаций.

2.11.4. Исключить из Правил независимости, «одобренных» Советом по аудиторской деятельности при Министерстве финансов РФ в 2012 году, положения, дающие возможность аудиторским организациям, входящим в «международные аудиторские сети» одновременно с проведением аудиторских проверок осуществлять ведение бухгалтерского и налогового учета, консультирование и проведение работ по оценке.

**2.12. Предложения об организации государственной поддержки национальных аудиторских организаций.**

2.12.1. Принять поправку Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования", включив аудиторскую деятельность в число видов деятельности, для которых установлены пониженные тарифы страховых взносов в переходный период 2011-2027 гг, исходя из ее важности для экономики и структуры формирования себестоимости оказываемых аудиторами услуг. Распространить данную меру на российские аудиторские организации, без участия иностранных компаний в капитале (в ст. 58. Пониженные тарифы страховых взносов для отдельных категорий плательщиков страховых взносов в переходный период 2011 - 2027 годов).

2.12.2. Аудиторам, имеющим бессрочные аттестаты государственного образца, выданные в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (около 19 тыс. человек, или около 85% всех аудиторов РФ), должно быть возвращено законодательное право осуществлять профессиональную деятельность в соответствии с типом имеющихся квалификационных аттестатов, включая «общественно-значимые организации», сохранив право осуществления аудиторской деятельности без каких либо ограничений за «обладателями» вновь полученных «единых аттестатов».

**2.13. Предложения по повышению ответственности аудиторов за результаты профессиональной деятельности.**

2.13.1. Изъять из действующего законодательства, регулирующего аудиторскую деятельность, понятие «компенсационный фонд» и заменить его на обязательное страхование ответственности аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов в размере, соответствующем объему оказываемых услуг, и аудиторов (физических лиц) – в размере, соответствующем их профессиональному участию в аудиторской деятельности.

2.13.2. Аккумулированные в СРО аудиторов средства компенсационных фондов направить на совершенствование саморегулирования или вернуть членам СРО аудиторов (по состоянию на 14.09.2015 - 91 млн. рублей).

2.13.3. Федеральным законом от 01.07.2010 № 136-ФЗ в п.1 статьи 13 действующего 307-ФЗ введен дополнительный подпункт (4.1), предоставляющий аудиторским организациям и индивидуальным аудиторам право «страховать ответственность за нарушение договора оказания аудиторских услуг и (или) ответственность за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления аудиторской деятельности». Представляется целесообразным перенести его в пункт 2 статьи 13, сделав страхование ответственности **обязанностью, а не правом** аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и аудиторов при осуществлении аудиторской деятельности, как во всем цивилизованном мире.

2.13.4. Распространить действие пункта 3 ст.13 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (о минимальном размере страховой суммы в размере 30 тысяч рублей в год по договору страхования ответственности каждого члена) на аудиторов и индивидуальных аудиторов – членов СРО, для аудиторских организаций установить единую шкалу страхового покрытия пропорционально объему оказываемых услуг.

**2.14. Предложения по созданию информационного ресурса результатов «обязательного аудита» бухгалтерской (финансовой) отчетности в целях применения содержащихся в них сведений для повышения эффективности регулирования и контроля субъектов экономической деятельности, а также определения порядка его использования.**

Поручить Министерству финансов РФ организовать ведение соответствующего Реестра, на основании получаемой от организаций бухгалтерской (финансовой) отчетности, одновременно с выявлением уклоняющихся от проведения «обязательного аудита».

**2.15. Предложения по организации госрегулирования и саморегулирования в области ведения бухгалтерского и налогового учета, формирования бухгалтерской и налоговой отчетности**.

2.15.1. Должна быть введена система госрегулирования и саморегулирования деятельности в области ведения бухгалтерского и налогового учета, формирования бухгалтерской и налоговой отчетности, предполагающая квалификационные требования, наличие профстандартов и профэтики, контроль за их выполнением.

2.15.2. Должна быть установлена законодательная ответственность за формирование недостоверной бухгалтерской и налоговой отчетности.

**Раздел 3. Ожидаемые результаты от реализации предложений Совнадзора по реформированию действующей в РФ системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности.**

Реализация предложений Совета по общественному надзору за развитием бухучета, отчетности и аудита должна привести к следующим результатам:

**3.1. В области государственного регулирования аудиторской деятельности:**

3.1.1. Будет учтено мнение Президента РФ В.В.Путина, выраженное им в заключении от 07 июня 2000 года № Пр-1160 на законопроект "Об аудиторской деятельности", принятый Госдумой в первом чтении 05 апреля 2000 года.

3.1.2. Будет выполнено требование Указа Президента РФ В.В.Путина от 23.07.2003 № 824, устанавливающего в качестве приоритетного направления административной реформы «ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования».

3.1.3. Будет исполнено требование Указа Президента РФ В.В.Путина от 09.03.2004 № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" о том, что федеральное министерство, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной … сфере деятельности», «не вправе осуществлять функции по контролю и надзору» в установленной сфере деятельности.

3.1.4. Будет исполнено Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 о прекращении избыточных функций госрегулирования для развития системы саморегулирования в области экономики и организационного разделения функций по регулированию аудиторской деятельности, надзору и контролю.

3.1.5. Будут четко разграничены государственные функции по регулированию аудиторской деятельности и функции саморегулирования, установленные Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

3.1.6. Будет создан «вневедомственный» орган государственного регулирования при Президенте РФ, что позволит вырабатывать и реализовывать эффективную и разумную государственную политику в области развития бухучета и аудита.

3.1.7. Будет прекращено дублирование Минфином РФ функций по разработке, утверждению и контролю за применением стандартов профессиональной деятельности, отнесенных Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» к области саморегулирования.

3.1.8. Будут прекращены избыточные функции и полномочия Министерства финансов РФ в области контроля за соответствием федеральных стандартов аудиторской деятельности в РФ, регламентов аудиторских организаций, аудиторов и СРО аудиторов требованиям Международных стандартов аудита (МСА), разрабатываемых и утверждаемых Международной Федерацией Бухгалтеров (МФБ), что является уставной функцией самих саморегулируемых организаций аудиторов.

3.1.9. Будут прекращены избыточные функции и полномочия Министерства финансов РФ в области организации внутреннего и внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, установления требований к организации указанного контроля.

3.1.10. Будут прекращены избыточные функции и полномочия Министерства финансов РФ по организации деятельности подведомственным «УФО по контролю и надзору» (Федеральное казначейство) в области контроля за деятельностью аудиторских организаций.

3.1.11. Будет прекращено дублирование подведомственным Министерству финансов РФ «УФО по контролю и надзору» (Федеральное казначейство) абсолютно несвойственных ему функций по контролю за выполнением аудиторами профессиональных стандартов, Кодекса этики и Правил независимости, что является законодательной и уставной функцией саморегулируемых организаций аудиторов.

3.1.12. Будет прекращена практика осуществления «проведение контроля качества работы аудиторов» государственными служащими, не имеющими ни профессионального образования, ни аттестатов аудиторов, ни опыта профессиональной деятельности в сфере аудита.

3.1.13. Будет исключена возможность прекращения профессиональной деятельности аудиторов во внесудебном порядке, по письменному указанию государственных чиновников.

3.1.14. Будет прекращено право Министерства финансов РФ на исключение сведений о СРО аудиторов из госреестра во внесудебном порядке (части 3-5 ст. 21 и часть 3 п.5 ст. 22), с сохранением право обращения в суд, предусмотренное п.6 статьи 21 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

3.1.15. Будут прекращены и переданы в саморегулируемые организации аудиторов функции и полномочия Министерства финансов РФ в области регламентации «входа» в профессию, а именно по организации деятельности Единой Аттестационной Комиссии (ЕАК).

3.1.16. Будут исключены из компетенции Министерства финансов РФ и переданы в саморегулируемые организации аудиторов (Совету ЕАК) функции по определению порядка проведения квалификационного экзамена, порядка участия в квалификационном экзамене, порядка определения результатов квалификационного экзамена, порядка проведения квалификационного экзамена, определение размера и порядка взимания платы за прием квалификационного экзамена.

3.1.17. Будут прекращены несвойственные государству функции, возложенные ныне «совет по аудиторской деятельности» при Министерстве финансов РФ: «одобрение» порядка разработки стандартов профессиональной деятельности; «рассмотрение» проектов стандартов профессиональной деятельности; «утверждение» стандартов профессиональной деятельности; «одобрение» Кодекса профессиональной этики аудиторов; «одобрение» Правил независимости аудиторов; «определение» областей знаний, из которых устанавливается перечень вопросов, предлагаемых претенденту на квалификационном экзамене.

**3.2. В области саморегулирования аудиторской деятельности:**

3.2.1. Будет исполнено требование Постановления Правительства РФ от 31.07.2003 № 451, в смысле прекращения избыточных функций госрегулирования и развития системы саморегулирования в области аудиторской деятельности.

3.2.2. В саморегулируемые организации будут переданы исключительные функции «саморегулирования» аудиторской деятельности, исходя из требований ст.2 действующего Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулировании» и предмета саморегулирования, установленного в ст.1 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», а именно:

1. Методологическое обеспечение аудиторской деятельности, включая разработку и утверждение Правил (стандартов) профессиональной деятельности, обязательных для применения всеми аудиторами и аудиторскими организациями, с учетом принятого порядка применения на территории РФ «международных стандартов аудита»;

2. Разработка и утверждение Правил независимости и Кодекса профессионального поведения, при осуществлении аудиторской деятельности, контроля за их выполнением.

3. Организация внешнего контроля за применением стандартов профессиональной деятельности, Правил независимости и Кодекса профессиональной этики.

4. Организация системы применения мер дисциплинарного воздействия при выявлении случаев нарушения стандартов профессиональной деятельности, Правил независимости и Кодекса профессиональной этики.

5. Организация системы «допуска в профессию», в части организации сертификации (аттестации) претендентов на осуществление аудиторской деятельности, самостоятельная организация деятельности Единой аттестационной комиссии, без вмешательства УФО.

3.2.3. Будет ликвидирован действующий принцип «черного ящика» при выставлении оценок и принятии решений о сдаче претендентами тестирования и письменного экзамена и создана система апелляций на принимаемые никому не известными «экспертами» решения о сдаче экзаменов в ЕАК.

3.2.4. Будет принято решение о достаточности прохождения компьютерного тестирования аттестованными аудиторами (имеющими аттестаты государственного образца, выданные бессрочно в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ "Об аудиторской деятельности") для получения «единого» аттестата «нового образца.

3.2.5. Будет принято решение о возможности использования при прохождении письменного экзамена текстами законодательных и нормативных актов, как это делается во всем цивилизованном мире.

3.2.6. Будет перенесен на два года (а потом отменен) срок вступления в силу положений Федерального закона от 01.12.2014 № 403-ФЗ, касающихся укрупнения критериев для СРО аудиторов, реализация которого никоим образом не сможет положительно повлиять на развитие аудиторской деятельности в РФ.

*Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» устанавливает, что некоммерческая организация включается в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов при условии объединения в ее составе в качестве членов не менее 10 000 аудиторов - физических лиц или не менее 2 000 аудиторских организаций (п. 1 ч. 3 ст. 17). Указанные требования к численности саморегулируемых организаций аудиторов были введены Федеральным законом от 01.12.2014 № 403-ФЗ, вступившим в действие с 02.12.2014. Данный Федеральный закон:*

*- повысил эти требования более чем в четырнадцать раз по аудиторам – физическим лицам и в четыре раза по аудиторским организациям (до 02.12.2014 предыдущая редакция Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» устанавливала обязательность членства в саморегулируемых организаций аудиторов не менее 700 индивидуальных или не менее 500 аудиторских организаций);*

*- установил, что существующие саморегулируемые организации аудиторов обязаны выполнить требование к количеству членов до 01.01.2017, в противном случае сведения о них будут исключены из государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов.*

3.2.7. Будет создана всеми существующими СРО аудиторов новая, единая национальная СРО аудиторов «Евразийская Палата аудиторов», в учредительные документы которой будет заложена возможность вступления в создаваемое СРО аудиторов профессиональных объединений стран участников ЕАЭС, с целью создания реальных основ для скорейшей реализации Плана мероприятий от 09.07.2015 по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС.

3.2.8. На основе «Евразийской Палаты аудиторов», которая могла бы явиться в будущем единым органом саморегулирования на территории ЕАЭС, будет организована работа по совершенствованию регулирования аудиторской деятельности в России и одновременно гармонизации законодательства на территории всех стран-участников ЕАЭС.

3.2.9. Будет реализовано Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2015 № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования», устанавливающее общегосударственное направление на создание «Национальных объединений по отраслям»: всеми СРО аудиторов будут созданы «единые органы» из ныне действующих однотипных «комитетов и комиссий» в рамках действующего законодательства, в т.ч.:

1. Единая Комиссия по разработке и применению профессиональных стандартов (методология аудита, внедрение МСА и т.д.);

2. Единая Комиссия по профессиональной этике (разработка норм профессиональной этики, включая «правила независимости» и рекомендации по их применению);

3. Объединенная Комиссия по Контролю за применением профессиональных стандартов (единые подходы, методики оценки, рабочие документы и т.д.);

4. Объединенный дисциплинарный Комитет (единые подходы к процедурным вопросам, меры ответственности и т.д.);

5. Единая Комиссия по законодательным инициативам и взаимодействию с органами государственной власти (реализация полномочий СРО в соотв. со ст.6 ФЗ 315);

7. Комиссия по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС (участие в разработке и реализации Плана мероприятий по созданию единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС от 09.07.2015).

 3.2.10. В последующем деятельность единых Комиссий и Комитетов будет перенесена в «Евразийскую Палату аудиторов», с параллельным созданием единых региональных отделений, установлением их функций и компетенций, созданием органов их руководства.

**3.3. В области регулирования «обязательного аудита»:**

3.3.1. Будет определен исполнительный орган государственной власти, ответственный за обеспечение выполнения требования о прохождении «обязательного аудита» и привлечение к ответственности за его игнорирование (уклонение).

3.3.2. Будут законодательно определены критерии для отнесения организаций, осуществляющих свою деятельность в России, к категории «общественно-значимые организации».

3.3.3. Будет проанализирован и откорректирован перечень организаций, подлежащих «обязательному аудиту», исходя из целесообразности внешнего контроля за финансово-хозяйственной деятельностью организаций, «выведенных» из-под требований о прохождении «обязательного аудита» с 01.01.2011.

3.3.4. На Министерство финансов РФ, или подведомственный ему «УФО по контролю и надзору», будет возложена функция контроля за прохождением «обязательного аудита» и привлечения к материальной ответственности организаций (и их руководителей) уклоняющихся от «обязательного аудита».

3.3.5. Будут сняты ограничения на проведение обязательного аудита аудиторами, имеющими бессрочные квалификационные аттестаты аудиторов государственного образца, выданные в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (около 19 тыс. человек или около 85% всех аудиторов РФ).

3.3.6. Всем аудиторам, которые являются членами СРО аудиторов и имеют бессрочные квалификационные аттестаты аудиторов государственного образца, выданные в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности», будут выданы аттестаты «нового образца», с указанием сферы их применения: на проведение общего аудита (уточнить), аудита банков, страховых организаций и инвестиционных институтов.

3.3.7. В дополнение к аудиторскому заключению о бухгалтерской отчетности будет представляться заключение о состоянии системы внутреннего контроля для «общественно значимых организаций».

3.3.8. Будет установлена обязательная ротация аудиторов «общественно значимых организаций» (от трех до шести лет).

3.3.9. Будет установлена обязательность прохождения аудиторских проверок:

- организаций имеющих объем выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг) свыше 10 млрд. рублей за предшествовавший отчетному год, обязательность подтверждения бухгалтерской (финансовой) отчетности двумя аудиторскими организациями;

- организаций переходящих в новом налоговом периоде на применение иного режима налогообложения, за предыдущий налоговый период;

- организаций при изменении более 30 % собственников организации на дату внесения соответствующих изменений в уставные документы;

- организаций, осуществляющих регулируемую деятельность по тарифам, устанавливаемым государственными и муниципальными органами с выдачей заключения об экономической обоснованности применяемых тарифов;

- некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность на территории РФ в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 №7-ФЗ;

- государственных внебюджетных фондов, а также государственных и муниципальных учреждений;

- организаций с участием госсобственности, осуществляющих деятельность на территории РФ;

- организаций с участием госсобственности, осуществляющих деятельность вне территории РФ;

- государственных и муниципальных унитарных предприятий, по критериям выручки и активов;

- органов государственной власти, органов местного самоуправления;

- градообразующих предприятий;

- организаций социальной инфраструктуры, реализующих товары, работы, услуги населению по государственно регулируемым ценам;

- организаций, получающих бюджетное финансирование в объеме более 150 млн. рублей в год независимо от вида деятельности;

- организаций участвующих в конкурсах и тендерах на размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о достоверности бухгалтерской отчетности участника конкурса;

- организаций, получающих субсидии от государственных и муниципальных органов;

- некоммерческих организаций, использующих государственную собственность, осуществляющих деятельность на территории РФ в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 №7-ФЗ;

- организаций, созданных с участием иностранного капитала, вне зависимости от объемов реализации товаров, выполнения работ, оказания услуг (в т.ч. для «иностранных некоммерческих неправительственных организаций», осуществляющих свою деятельность в РФ в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 №7-ФЗ);

- организаций, осуществляющих лицензируемую деятельность.

3.3.10. В действующий Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» будут введены соответствующие нормы, устанавливающие ответственность экономических субъектов и их руководителей за игнорирование законодательных требований о прохождении обязательного аудита.

3.3.11. В Кодекс РФ об административных правонарушениях будут внесены статьи об установлении ответственности за непредставление в установленные сроки или представление не в полном составе, предусмотренном Федеральным законом, бухгалтерской отчетности и за незаконный отказ от проведения или уклонение от проведения обязательного аудита.

3.3.12. Будет определен порядок реализации (применения) нормы о наложении взыскания за незаконный отказ от проведения или уклонение от проведения обязательного аудита.

3.3.13. Будет «переориентирована» деятельность «УФО по контролю и надзору» на работу с уклоняющимися от прохождения «обязательного аудита» и применения к ним мер дисциплинарной и материальной ответственности, вместо добровольного принятия на себя функций по выполнению обязанностей профсообщества за счет госбюджета.

3.3.14. Будут установлены меры ответственности и порядок их применения для некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, уклоняющихся от проведения «обязательного аудита», по фактам, выявленным при осуществлении федерального государственного надзора, проводимого в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11.07.2012 № 705.

3.3.15. Для всех организаций, подлежащих обязательному аудиту, будет установлена обязательность опубликования в сети Интернет своей бухгалтерской (финансовой) отчетности за шесть месяцев и за год, с приложением аудиторского заключения;

**3.4. В области прекращения диспропорций на рынке аудиторских услуг в РФ и «доминирования» международных аудиторских сетей:**

3.4.1. Будет ограничен доступ международных аудиторских сетей к информации о деятельности организаций, содержащей государственную тайну (в процессе сбора аудиторских доказательств), в том числе включенных в Перечень стратегических организаций, обеспечивающих реализацию единой государственной политики в отраслях экономики (Распоряжение Правительства РФ от 20.08.2009 № 1226-р).

3.4. Будет ограничен доступ дочерних и аффилированных компаний международных аудиторских сетей к проведению аудита «общественно значимых организаций» и организаций, имеющих стратегическое значение для российской экономики, включая Центробанк России, путем принятия соответствующей поправки к ст.5 действующего Федерального закона от 30.12.2008 № 307- ФЗ «Об аудиторской деятельности».

**3.5. В области повышения ответственности аудиторов за результаты профессиональной деятельности:**

Из действующего законодательства, регулирующего аудиторскую деятельность, будет изъято понятие «компенсационный фонд» и заменено на обязательное страхование профессиональной ответственности в размере, соответствующем объему оказываемых услуг.

**3.6. В области организации ведения бухгалтерского учета, повышения качества бухгалтерской (финансовой) отчетности, ее информативности и достоверности:**

3.6.1. Министерству финансов РФ будет поручена работа по созданию нормативной базы по организации бухгалтерского аутсорсинга, с обязательностью ведения бухгалтерского учета и формирование бухгалтерской (финансовой) отчетности специализированными бухгалтерскими организациями для всех ОЗХС (поскольку именно Минфин России отвечает за развитие бухучета и отчетности в РФ).

3.6.2. Будет введена система госрегулирования и саморегулирования деятельности в области ведения бухгалтерского учета, формирования бухгалтерской и налоговой отчетности, предполагающая квалификационные требования, обязательность ежегодного повышения квалификации бухгалтеров, наличие профессиональных стандартов и профессиональной этики, контроля за их выполнением.

3.6.3. Будет установлена законодательная ответственность за формирование недостоверной бухгалтерской и налоговой отчетности.

3.6.4. Будет повышена информативность, прозрачность и достоверность бухгалтерской (финансовой) отчетности.

**3.7. В области экономии бюджетных средств и увеличения государственных доходов:**

3.7.1. Экономия бюджетных средств за счет сокращения расходов на оплату труда государственных служащих, осуществляющих «контроль качества работы аудиторов», без профессионального образования и опыта осуществления аудиторской деятельности, дублируя законодательную и уставную функцию саморегулируемых организаций аудиторов.

3.7.2. Экономия бюджетных средств за счет сокращения расходов на оплату труда государственных служащих, осуществляющих «разработку и контроль за применением стандартов профессиональной деятельности», отнесенных Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» к области саморегулирования.

3.7.3. Экономия бюджетных средств за счет сокращения расходов на оплату труда государственных служащих, осуществляющих «контроль за соответствием федеральных стандартов аудиторской деятельности в РФ, регламентов аудиторских организаций, аудиторов и СРО аудиторов требованиям Международных стандартов аудита (МСА), разрабатываемых и утверждаемых Международной Федерацией Бухгалтеров (МФБ)», что является уставной функцией самих саморегулируемых организаций аудиторов.

3.7.4. Экономия бюджетных средств за счет сокращения расходов на оплату труда государственных служащих, осуществляющих «организацию внутреннего и внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, установлением требований к организации указанного контроля».

3.7.5. Экономия бюджетных средств за счет сокращения расходов на оплату труда государственных служащих подведомственного Министерству финансов РФ «УФО по контролю и надзору», осуществляющему ныне абсолютно несвойственные ему функции по контролю за выполнением аудиторами профессиональных стандартов, Кодекса этики и Правил независимости, что является законодательной и уставной функцией саморегулируемых организаций аудиторов.

3.7.6. Экономия бюджетных средств за счет сокращения расходов на оплату труда государственных служащих, осуществляющих ныне функции по определению порядка проведения квалификационного экзамена, порядка участия в квалификационном экзамене, порядка определения результатов квалификационного экзамена, порядка проведения квалификационного экзамена, определение размера и порядка взимания платы за прием квалификационного экзамена.

3.7.7. Экономия бюджетных средств за счет сокращения расходов на судебные издержки, штрафные санкции и возмещение ущерба за безосновательные указания об исключении аудиторских организаций из Реестра.

3.7.8. Увеличение налоговых поступлений в госбюджет, после введения материальной ответственности за уклонение от «обязательного аудита» и корректировки перечня организаций, подлежащих «обязательному аудиту».

Председатель Правления

Совета по общественному надзору за развитием бухучета,

отчетности и аудита,

Член Комиссии по аудиторской деятельности РСПП,

Аттестованный аудитор, к.э.н.

Алексей Руф

30.06.2016