

Тезисы

к слушаниям в Общественной Палате РФ

09.11.2017

**«Семь итогов 13-летнего
госрегулирования,
три вопроса органам госвласти и семь
предложений Совнадзора по внесению
изменений в законопроект №273179-7»**

Председатель Правления

*Совета по общественному надзору за развитием бухучета,
отчетности и аудита (Совнадзор),*

*Член Комиссии по аудиторской деятельности РСПП, аттест. аудитор, к.э.н.
Алексей Руф*

Структура Доклада

Часть 1: Результаты госрегулирования аудиторской деятельности в РФ за последние 13 лет.

(Почему 13 лет? ПП РФ от 30.06.2004 №329 «О Министерстве финансов РФ», установлено, что Минфин РФ «является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики ... в сфере аудиторской деятельности». Создано спецподразделение, на которое возложено «обеспечение выполнения Минфином РФ функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию аудиторской деятельности»).

Часть средняя: Три вопроса органам госвласти.

Часть 2: Семь предложений Совнадзора по внесению изменений в законопроект № 273179-7.

Часть 1. Результаты госрегулирования аудиторской деятельности в РФ за последние 13 лет.

Необходимость реформирования действующей системы госрегулирования в сфере аудиторской деятельности – очевидна.

Отрасль находится в критическом состоянии. Причина?

Отдельные чиновники причиной называют «низкое качество аудита». **Это неверно.** Единичные случаи недобросовестного поведения не могут являться основанием для оценки всего профессионального сообщества аудиторов России.

Проведенный экспертами Совнадзора анализ выявил **иную причину критического состояния отрасли** – допущенные ошибки в организации госрегулирования, отсутствие единой государственной политики в сфере регулирования аудиторской деятельности, хаотичность принимаемых решений (в т.ч. законодательных), неисполнение госрегулятором решений Президента РФ и Правительства РФ, принятие госрегулятором на себя излишних функций, в т.ч. по контролю качества, организации аттестации и пр.

Для начала реформирования отрасли требуется четкое понимание ее состояния и концепция развития, безусловное выполнение Решений Президента РФ, Правительства РФ и Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации».

1.1. Исполнение Указа Президента РФ от 23.07.2003 №824

Требования Указа Президента РФ от 23.07.2003 №824 об административной реформе (о прекращении избыточных функций госрегулирования, о развитии системы СРО в области экономики, организационном разделении функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля) в области госрегулирования аудиторской деятельности - не выполнены.

Перечень функций Минфина РФ по «государственному регулированию аудиторской деятельности» в действующем 307-ФЗ был значительно расширен, кроме 4-х «основных функций» оказалось возложенным (только законодательно) выполнение еще 69 «иных» функций.

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

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

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

1.2. Реализация законодательных принципов саморегулирования в аудиторской деятельности

Из ст.2 ФЗ от 01.12.2007 N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях»:

«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».

Полномочия регулятора (МФ РФ) по регулированию ауд. деятельности (ФЗ 307 «Об аудиторской деятельности»), **полностью исключают возможность реализации принципов саморегулирования аудиторской деятельности в РФ, установленных ФЗ 315 «О саморегулируемых организациях».**

Не были созданы условия для реализации законодательных принципов саморегулирования в аудиторской деятельности в РФ.

1.3. Результаты введения «единого аттестата»

- На 01.01.2009 в РФ было 26,9 тысяч аттестованных аудиторов, имевших квалификационные аттестаты государственного образца (банковский, общий, страховой и биржевой), выданные в соответствии с ФЗ «Об аудиторской деятельности» от 07.09.2001 № 119-ФЗ, самим Минфином РФ бессрочно, после прохождения кв. экзамена по правилам, установленным Минфином.
- С 01 января 2009 года: был введен так наз. «единый аттестат».
- С 01 января 2012 года: 20.055 российских аудиторов, имевших действующие аттестаты, выданные Минфином РФ бессрочно, были лишены права осуществления аудита отчетности ОЗХС, без сдачи нового кв. экзамена;
- В результате действующей системы «госрегулирования», за период с марта 2012 года по сентябрь 2015 года профессию покинуло 5.091 аудитор (9,3%) и 724 национальные аудиторские фирмы (8,6%).
- На 08.11.2017 – количество аудиторов сократилось на 7,4 тысячи.

По состоянию на 08.11.2017:

Единые аттестаты: 3.785; Аттестаты по ФЗ 119:15.654; Всего: 19.439.

Примечание: По данным из журнала «Аудитор» (интервью с А.Грязновой) в США – 350 тысяч аудиторов, в Китае планируется довести их численность до 240 тысяч.

- Стоимость тестирования – 13 тыс. рубле; Стоимость письменного экзамена – 27 тыс. рублей.
- Система апелляций по существу отсутствует. «Черный ящик».

1.4. Результаты госрегулирования «обязательного аудита»

- С 01.01.2011 показатель объема выручки, для целей проведения обязательного аудита, был увеличен в 8 раз - до 400 млн. рублей (из-под аудиторского контроля выведены целые отрасли и регионы: значительная часть ком. хозяйства, унитарные предприятия, предприятия среднего и крупного бизнеса, строящие бизнес по «холдинговому типу»).
- Не установлена обязательность опубликования в сети Интернет бухгалтерской (финансовой) отчетности, с приложением аудиторского заключения.
- Из «КОАП» была исключена ответственность за уклонение от прохождения обязательного аудита. (В результате экономические субъекты, подлежащие обязательному аудиту, получили возможность абсолютно безнаказанно игнорировать законодательные требования об обязательном прохождении аудиторских проверок).
- Не установлена обязательность прохождения ежегодных аудиторских проверок для всех государственных внебюджетных фондов, а также государственных и муниципальных учреждений, для всех организаций с участием госсобственности, для организаций социальной инфраструктуры, реализующих товары, работы, услуги населению по государственно регулируемым ценам, для организаций, получающих бюджетное финансирование и др. Из под ОА выведены организации с участием иностранного капитала.
- Точная статистика «уклонистов» от ОА – отсутствует. По имеющимся данным, в отд. Регионах РФ до 85%

1.5. РП РФ от 30.12.2015 N 2776-р (об утв. Концепции совершенствования механизмов саморегулирования)

Правительственная Концепция предусматривает:

- введение трехуровневой модели саморегулирования;
- отказ от искусственного установления требований к количеству СРО и увеличению количества членов СРО в одной организации в целях получения (сохранения) статуса «саморегулируемой»;
- Создание единого «национального союза», с передачей в него части функций региональными СРО.

Из раздела 3. Этапы реализации Концепции

2016: обеспечение принятия общегосударственной модели саморегулирования на законодательном уровне, (внесение изменений в ФЗ 315 «О СРО») и приведение в соответствие отраслевого законодательства.

2017-2018: обеспечение эффект. функционирования трехуровневой модели (!).

Не выполнено!

С 01.01.2017 критерии численности в СРОА были увеличены в 30 раз, 3 СРОА прекратили существование.

1.6. Исполнение Поручение Президента РФ от 19.12.2015 № Пр – 2629 о совершенствовании аудиторской деятельности в РФ

В соответствии с рекомендациями Контрольного управления Президента РФ от 20.05.2016 № Ф8ВП-81-4, Концепция должна была содержать 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, содержать требования к саморегулированию в сфере аудиторской деятельности, включая механизмы его развития и совершенствования, содержать приоритетные направления поддержки национального аудита и реформирования действующей в РФ системы регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности.

«Одобренный» САДом документ под названием «Концепция ...» – не соответствует по сути требованиям КУ Президента РФ. (В ней отсутствует переход функций госрегулятора к ЦБ и прекращение деятельности самого САДа – значит это не «Концепция»...).

Представляется, что Концепция должна явиться Документом стратегического планирования в смысле ФЗ от 28.06.2014 N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в РФ», ее разработка, утверждение и реализация должна осуществляться в соответствии с ним.

1.7. Деятельность в РФ международных сетей

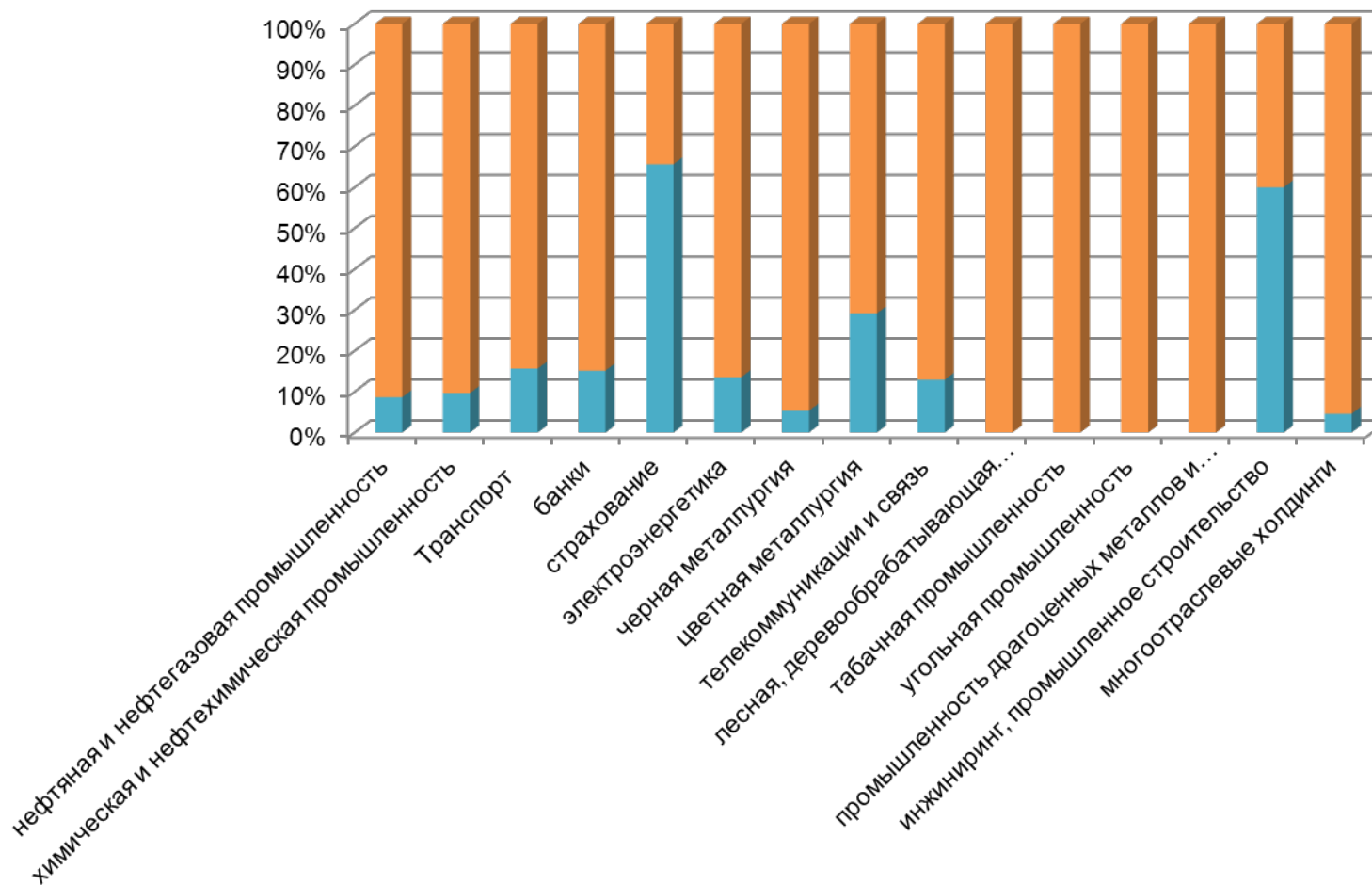
При существенном сокращении деятельности национальных аудиторских компаний, вызванном проводимым курсом госрегулирования, деятельность четырех аудиторских компаний с участием в капитале иностранных компаний, подтверждающим бухгалтерскую отчетность более чем 61% крупнейших предприятий России, входящим в список «ТОП – 400», по данным журнала «Эксперт» (2011), и 135 крупнейшим банкам России из списка «ТОП – 200», составляющих в совокупности 86% по показателю «собственный капитал» продолжает расширяться.



Аудиторы 400 крупнейших компаний России по отраслям

(по данным Эксперт РА)

- 31.12.14. "4" иностранные аудиторские компании
- 31.12.14. национальные аудиторские компании



Три риторических вопроса представителям госвласти

Вопрос 1:

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

Вопрос 2:

Почему Федеральные органы исполнительной власти и законодательной власти, пытаются «отрегулировать» не уклоняющихся от «обязательного аудита» субъектов, и не тех, кто формирует недостоверную отчетность - а нас, аудиторов, «выражающих независимое мнение о ее достоверности»?

Вопрос 3:

Почему в условиях применения к России бесконечных санкций со стороны «стран-партнеров», деятельность в России международных аудиторских сетей продолжает расширяться?

Часть 2. Предложения по внесению изменений в проект ФЗ № 273179-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части наделения БР полномочиями в сфере аудиторской деятельности)»

Законопроект не решает большинства существующих в регулировании аудиторской деятельности проблем:

- наличие множества «избыточных» функций госрегулирования;
- отсутствие четкого распределения функций госрегулирования и саморегулирования, наличие «дублирующих» функций, в т.ч. по проведению контроля качества работы аудиторов;
- отсутствие ответственности за игнорирование законодательных требований о прохождении обязательного аудита;
- неопределенность статуса аудиторов, имеющих бессрочные аттестаты выданные Минфином, в соответствии с ФЗ 119 (только в заключительной статье 23 ФЗ 307);
- абсолютное доминирование на рынке аудиторских услуг в России четырех международных сетей и пр., **но может создать новые.**

Чтобы минимизировать негативный эффект – предлагается к рассмотрению **7 предложений** Совнадзора по внесенному в Думу законопроекту № 273179-7.

2.1. «Обязательный аудит» (1)

В проекте закона предлагается:

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

Предложение по критериям (2.1.1.) :

- Ввести обязательное прохождение аудиторской проверки для организаций с выручкой от 100 до 400 млн. рублей, по сокращенной программе, в соответствии с европейской практикой и введенными в России МСА;
- С выручкой от 400 млн. – сохранить «полномасштабный» аудит;
- Размер активов – увеличить до 60 млн. рублей;
- Критерий среднесписочной численности – 50 работников (см. таблицу)

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

Страна	Обязательный аудит: при 2-х показателях из 3-х (2014-2015)				
	Количество персонала	Активы (курс: 1/68)		Выручка (курс: 1/68)	
		(млн. евро)	(млн. руб.)	(млн. евро)	(млн. руб.)
Германия	50	4,84	329	9,68	658
Италия	50	4,4	299	8,8	598
Нидерланды	50	4,4	299	8,8	598
Люксембург	50	4,4	299	8,8	598
Бельгия	50	3,65	248	7,3	496
Великобритания	50	3,26 (фунты)	248	6,5 (фунты)	496
Финляндия	50	3,65	248	7,3	496
Испания	50	2,85	194	5,7	387
Греция	50	2,5	170	5,0	340
Белоруссия	-	-	-	5,0	340
Литва	50	1,8	122	3,5	238
Португалия	50	1,5	102	3,0	204
Франция	50	1,55	105	3,1	210
	20 (для sas)	1,0	68	2,0	136
Эстония	30	1,0	68	2,0	136
	15 (огр.процед)	0,5	34	1,0	68
Латвия	25	0,4	27	0,8	55
Швеция	3	0,15	10	0,3	20
Норвегия	20	2,25	153	0,225	15
Россия	-	60		400	
законопроект	100	400		800	

2.1. «Обязательный аудит» (2)

Предложение 2.1.2. Ввести в законопроект положения об ответственности субъектов «обязательного аудита» и их руководителей за уклонение от его прохождения.

Предложение 2.1.3. Обязательность публикации бухгалтерской (финансовой) отчетности в сети Интернет, вместе с Аудиторским заключением для всех субъектов «обязательного аудита»

Предложение 2.1.4. Не отказываться от обязательного аудита субъектов малого предпринимательства, от подтверждения достоверности их годовой финансовой отчетности независимым аудитором, являющейся важным государственным информационным ресурсом, ограничить количество аудиторских процедур соответствии с мировой практикой и Международными стандартами аудита (МСА 300, пп.А11, А15, А19; МСА 210 – п.А20; МСА 230 - п.А16, А17; МСА 320 – п. А8; МСА550 – пп. А20 и А41).

2.2. Требования к аудиторским организациям, имеющим право осуществлять аудит БФО ОЗХС (ОЗО)

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

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

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

Предложение по численности аудиторов (2.2.1.):

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

Предложение 2.2.2.:

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

2.3. Право участия в аудиторской деятельности аудиторов, имеющих квалификационные аттестаты, выданные до 01.01.2011

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

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

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

В проекте закона предлагается исключить п.4.1. ст. 23, что повлечет за собой ограничение всех прав 15.654 (80%) аттестованных аудиторов РФ сроком до 01.01.2013.

Предложение 2.3.1.:

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

- имеющих квалификационные аттестаты государственного образца, выданные до 01.01.2011 бессрочно, участвовать в осуществлении аудита общественно-значимых хозяйствующих субъектов (общественно-значимых организаций) в соответствии с типом имеющихся у них аттестатов;
- имеющих квалификационные аттестаты, выданные СРОА в соответствии с ФЗ 307, участвовать в осуществлении аудита любых общественно-значимых хозяйствующих субъектов (общественно-значимых организаций), без каких либо ограничений.

2.4. Подумать о будущем саморегулирования аудиторской деятельности в РФ

Предложение 2.4.1.:

Создать условия для плавного перехода на общегосударственную модель саморегулирования, предполагающую трехуровневую модель, отказ от искусственного установления кол-ва членов и создания единого Нацсоюза аудиторов России из крепких региональных организаций.

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

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

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

Справка: требования, уст. действующими ФЗ к численности СРО

Закон	Юрлица	Физлица
О саморегулируемых организациях (315-ФЗ), общие требования, если иное не установлено Федеральным законом	25	100
Градостроительный кодекс РФ (190-ФЗ) в отношении: - инженерных изысканий	50	
- строительства	100	-
Об энергосбережении (261 ФЗ) в отношении: энергетического	25	40
обследования	15	10
О сельскохозяйственной кооперации (193-ФЗ) - в отношении СРО ревизионных союзов	40	-
Об актуарной деятельности (293-ФЗ) - в отношении актуариев		50
Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (193-ФЗ) - в отношении медиаторов		100
Об оценочной деятельности (135-ФЗ) - в отношении оценщиков	-	300
Об аудиторской деятельности (307-ФЗ) в отношении аудиторов: - в редакции до 01.01.2015 - в редакции с 01.01.2015	500 (в 20 раз) 2000 (в 80 раз)	700 (в 7 раз) 10 000 (в 100 раз)

2.5. Законодательное установление функций саморегулирования аудиторской деятельности (1)

Предложение 2.5.1.:

Функции «саморегулирования» аудиторской деятельности должны быть законодательно установлены исходя из:

требований ст.2 действующего ФЗ от 01.12.2007 № 315-ФЗ (... самостоятельная и инициативная деятельность ... содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил);

и предмета саморегулирования, установленного в ст.1 ФЗ от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (аудит - **независимая проверка БФО** аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности), а именно:

- Методологическое обеспечение аудиторской деятельности, с учетом принятого порядка применения на территории РФ «международных стандартов аудита»;
- Организация внешнего контроля за применением стандартов профессиональной деятельности, Правил независимости и Кодекса профессиональной этики;
- Организация системы применения мер дисциплинарного воздействия;
- Организация системы «допуска в профессию», в части организации сертификации (аттестации) претендентов на осуществление аудиторской деятельности, самостоятельная организация деятельности Единой аттестационной комиссии, и пр.

2.6. Проведение расследования деятельности в РФ компаний, входящих в «четыре» международные аудиторские сети

Предложение 2.6.1.:

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

В случае выявления нарушений – ввести соответствующую регламентацию их деятельности.

Примечание: в последние годы в РФ сложилась явная диспропорция на рынке аудиторских и консультационных услуг, и доминирование представителей «четырех» международных аудиторских сетей, которые обслуживают 86% рынка, а 4.300 национальных аудиторских компаний – 14% (см. п.1.11. Предложений Совнадзора по реформированию действующей в РФ системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности).

Это Важно (!), поскольку механизмы «саморегулирования» четырех рыночных доминантов отличны от «саморегулирования» 4,5 тысяч участников.

2.7. О Концепции ...

Предложение 2.7.1.:

А начинать надо – с Концепции...! О которой говорится в неисполненном Поручении Президента РФ от 19.12.2015 № Пр – 2629 «О совершенствовании аудиторской деятельности в РФ».

Присвоить ей статус «Документа стратегического планирования», в смысле ФЗ от 28.06.2014 N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в РФ». Разрабатывать, утверждать и реализовывать ее в соответствии с указанным законодательным актом.

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

БЛАГОДАРЮ ЗА ВНИМАНИЕ!

Полная версия

«Предложений по реформированию действующей в РФ системы государственного регулирования и саморегулирования аудиторской деятельности»

размещена на сайте: WWW.SOVNADZOR.RU

С уважением,

Председатель Правления

Совета по общественному надзору за развитием бухучета,
отчетности и аудита, аттестованный аудитор, к.э.н.

Алексей Руф