**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ**

**РАЗВИТИЯ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**НА ПЕРИОД ДО 2024 ГОДА**

|  |
| --- |
| (одобрено решением Совета по аудиторской деятельности от 20 ноября 2019 г., протокол № 50) |

**Москва - 2019**

**Содержание**

Общие положения

Цель и основные задачи развития аудиторской деятельности

Приоритетные направления развития аудиторской деятельности до 2024 года

Развитие рынка аудиторских услуг

Текущее состояние и основные проблемы

Ключевые действия

Совершенствование системы регулирования аудиторской деятельности

Текущее состояние и основные проблемы

Ключевые действия

Консолидация аудиторской профессии

Текущее состояние и основные проблемы

Ключевые действия

Повышение квалификации аудиторов

Текущее состояние и основные проблемы

Ключевые действия

Совершенствование системы мониторинга и надзора в аудиторской деятельности, а также практики применения мер ответственности

Текущее состояние и основные проблемы

Ключевые действия

Повышение вовлеченности аудиторской профессии в международное сотрудничество

Текущее состояние и основные проблемы

Ключевые действия

Ожидаемые результаты

**1. Общие положения**

Основные направления развития аудиторской деятельности в Российской Федерации на период до 2024 года (далее – Основные направления) разработаны в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2019 г. в целях обеспечения дальнейшего исполнения поручения Президента Российской Федерации от 19 декабря 2015 г., а также решения задачи повышения надежности системы независимого аудита, предусмотренной Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденными Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г.

Основные направления разработаны в качестве отраслевого документа стратегического планирования в сфере аудиторской деятельности (далее также – институт аудита), определяющего развитие этой сферы в Российской Федерации на период до 2024 г. Основные направления раскрывают цель, основные задачи и приоритетные направления развития аудиторской деятельности, механизмы, меры и действия по их реализации в интересах повышения роли этой деятельности в общенациональной системе финансового контроля и уровня востребованности ее результатов. Основные направления призваны обеспечить:

1) оценку текущего состояния института аудита и основных проблем его развития;

2) определение основной долгосрочной целевой модели организации, регулирования, надзора и осуществления аудиторской деятельности;

3) реализацию потенциала института аудита как важного элемента инфраструктуры финансовой системы Российской Федерации;

4) определение ключевых действий по достижению цели дальнейшего развития аудиторской деятельности.

Реализация Основных направлений будет осуществляться посредством внесения необходимых изменений в законодательство Российской Федерации, разработки и издания соответствующих регулирующих актов, осуществления организационных, образовательных, просветительных, информационных мероприятий.

Положения Основных направлений не распространяются на деятельность по осуществлению аудита органами государственного (муниципального) финансового контроля и администраторами бюджетных средств, службами внутреннего аудита организаций, а также по оказанию услуг, отличных от аудиторских услуг в смысле Федерального закона «Об аудиторской деятельности».

**2. Цель и основные задачи развития аудиторской деятельности**

Деятельность аудиторских организаций, аудиторов, их институтов, органов регулирования и надзора на аудиторском рынке направлена, в первую очередь, на защиту такой охраняемой законом ценности, как право граждан и юридических лиц на получение информации (часть 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации). Исходя из этого, главная цель дальнейшего развития аудиторской деятельности в Российской Федерации - формирование и поддержание доверия делового сообщества и общества в целом к результатам оказания аудиторских услуг. При этом целевая модель организации, регулирования, надзора и осуществления аудиторской деятельности основывается на современных международно признанных стандартах.

Для достижения указанной цели необходимо решение следующих основных задач:

1) повышение качества аудиторских услуг;

2) повышение конкурентоспособности отечественных аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов;

3) повышение престижа аудиторской профессии.

Решение указанных задач предполагает целенаправленное осуществление комплекса регуляторных, организационных и иных мер по:

1) развитию рынка аудиторских услуг;

2) совершенствованию системы регулирования аудиторской деятельности;

3) консолидации аудиторской профессии;

4) повышению квалификации аудиторов;

5) совершенствованию системы мониторинга и надзора в аудиторской деятельности, а также практики применения мер ответственности;

6) повышению вовлеченности аудиторской профессии в международное сотрудничество.

Реализация мер по всем направлениям развития обеспечивает достижение главной цели дальнейшего развития аудиторской деятельности. Реализация мер по конкретному направлению развития может непосредственно влиять на решение одной или нескольких задач и опосредованно – на решение других.

В процессе развития особую актуальность приобретает обеспечение стабильности института аудита. Первостепенное значение в этом имеет своевременное выявление рисков развития: отставание от экономической ситуации, неоправданное форсирование изменений, непоследовательность регулирования, однобокость развития, др. Предотвращение или смягчение последствий этих рисков требует осуществления скоординированных действий уполномоченных органов государства, институтов аудиторской профессии и иных заинтересованных организаций. При этом изменения института аудита должны происходить с учетом как потребностей и готовности государства, делового сообщества, финансового рынка, так и возможностей, потребностей и готовности аудиторской профессии.

**3. Приоритетные направления**

**развития аудиторской деятельности до 2024 года**

*3.1. Развитие рынка аудиторских услуг*

Текущее состояние и основные проблемы

Ситуация на рынке аудиторских услуг в большой степени определяется общими экономическими условиями в Российской Федерации.

По состоянию на 1 ноября 2019 г. в сфере аудиторской деятельности задействовано 4 тыс. аудиторских организаций и 19,2 тыс. аудиторов, в том числе 0,6 тыс. индивидуальных аудиторов. Основное количество аудиторских организаций и аудиторов сосредоточено в Центральном, Приволжском и Северо-Западном федеральных округах. Около 80% аудиторских организаций осуществляют деятельность свыше пяти лет. Более 90% аудиторских организаций относятся к субъектам малого и среднего предпринимательства.

В 2018 г. аудиторские организации, индивидуальные аудиторы оказали услуг на общую сумму 59,8 млрд.руб. На протяжении 2011-2018 гг. отмечался ежегодный (за исключением 2017 г.) прирост объема услуг, оказанных субъектами аудиторской деятельности (от 0,5 до 5,5 % в год). В указанном объеме услуг 50,1% приходится на услуги по проведению аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, 6,1% - на сопутствующие аудиту услуги, 43,8% - на прочие связанные с аудиторской деятельностью услуги.

Рынок аудиторских услуг характеризуется стабильно высокой концентрацией деятельности. На долю первых 50 аудиторских организаций по величине дохода приходится более 68% объема оказанных услуг, порядка 16% обслуживаемых клиентов, в том числе порядка 31% общественно значимых клиентов. Аудиторские организации, расположенные в Москве (более 34% общего количества аудиторских организаций), обеспечивают 78% общего объема оказанных услуг по проведению аудита.

Среди основных факторов, оказывающих негативное влияние на данный сегмент рынка, – состояние деловой и инвестиционной среды, в том числе сокращение притока новых клиентов и отток имеющихся клиентов; малые бюджеты на привлечение аудиторов и консультантов у клиентов; снижение или фиксация на неизменном уровне цен на аудиторские и консультационные услуги; снижение платежеспособности клиентов; ценовой демпинг; сложившаяся практика проведения конкурсов по закупкам аудиторских услуг.

По-прежнему низким остается уровень востребованности качественных аудиторских услуг. Основными причинами этого являются: недооценка субъектами экономической деятельности, собственниками и инвесторами ценности аудиторских услуг; низкий интерес к аудиторскими услугам со стороны государства; ограниченный круг услуг, предлагаемых аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами; введение обязательного аудита вне связи с потребностями пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности. Экономические субъекты в большинстве случаев продолжают рассматривать аудит как излишнее административное обременение, навязываемое государством. На состояние института аудита отрицательное воздействие оказывают также продолжающиеся попытки необоснованного сужения деятельности, традиционно осуществляемой аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами. При этом аудиторское сообщество, в частности саморегулируемые организации аудиторов, и государственные органы не предпринимают активные целенаправленные действия по разъяснению значения и ценности аудиторских услуг для эффективного ведения экономической деятельности и устойчивого развития финансовой системы пользователям бухгалтерской (финансовой) отчетности, потребителям аудиторских услуг и иным лицам.

Ключевые действия

Совершенствование основ функционирования рынка аудиторских услуг и поддержание его стабильности являются определяющими условиями дальнейшего развития института аудита. Решение вопросов содержательного наполнения и границ аудиторской деятельности, конкуренции в этом сегменте рынка, взаимодействия аудиторского сообщества с сообществом пользователей аудиторских услуг является ключевым для повышения качества аудиторских услуг, конкурентоспособности субъектов аудиторской деятельности, престижа аудиторской профессии. При этом институт аудита должен развиваться в тесной связи с развитием бухгалтерского учета, корпоративной отчетности, а также системы корпоративного управления.

В целях совершенствования основ функционирования рынка аудиторских услуг должны быть осуществлены:

а) актуализация содержательного наполнения аудиторской деятельности исходя из современных потребностей заказчиков аудиторских услуг, уровня развития науки и практики аудиторской деятельности, в том числе посредством расширения предмета аудиторской деятельности, определения новых направлений аудита, концептуального осмысления соотношения профессионального и предпринимательского элементов в аудиторской деятельности;

б) совершенствование технологии аудита и оказания других аудиторских услуг, в том числе посредством применения электронных технологий анализа данных, интенсификация процесса оказания аудиторских и связанных с ними услуг, в том числе посредством стандартизации аудиторских бизнес-процессов;

в) поэтапное введение расширенного формата аудиторского заключения по результатам аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности для разных групп аудируемых лиц;

г) диверсификация оказываемых аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами услуг, в частности, расширение практики выполнения заданий, обеспечивающих уверенность, в отношении публичной нефинансовой отчетности и иной информации;

д) совершенствования практики выполнения аудиторскими организациями дополнительной работы при проведении обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно значимых организаций, в частности, проверки заявлений руководства таких организаций об эффективности созданных и поддерживаемых ими систем управления рисками и систем внутреннего контроля (на основе нормативно устанавливаемых критериев создания таких систем), проверки соответствия деятельности таких организаций их стратегическим документам (на основе нормативно устанавливаемых критериев такого соответствия);

е) дифференциация требований к субъектам аудиторской деятельности в зависимости от общественной значимости информации об обслуживаемых ими аудируемых лицах, в частности, повышение требований к аудиторским организациям, обслуживающим общественно значимые организации (прежде всего, общественно значимые организации на финансовом рынке), совершенствование процедур регистрации таких аудиторских организаций;

ж) введение в законодательство Российской Федерации понятия «руководитель задания по аудиту» и установление требований к лицам, назначаемым руководителями заданий по аудиту бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно значимых организаций;

з) совершенствование механизмов обеспечения имущественной ответственности аудиторских организаций, аудиторов перед заказчиками аудиторских услуг и иными заинтересованными лицами;

и) повышение эффективности государственного информационного ресурса бухгалтерской (финансовой) отчетности, включающего, в том числе, аудиторские заключения об этой отчетности (в случае проведения обязательного аудита);

к) конкретизация понятий общественно значимых организаций и общественно значимых организаций на финансовом рынке;

л) пересмотр сферы обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, а также иных форм обязательной сертификации информации, проводимой в соответствии со стандартами аудиторской деятельности, исходя из общественных интересов, имея при этом в виду, что административные меры по увеличению количества аудируемых лиц могут привести к дискредитации института аудита, росту недобросовестной конкуренции на рынке аудиторских услуг;

м) расширение практики ротации аудиторских организаций при обслуживании общественно значимых организаций, имея при этом в виду, что такая ротация и подходы к осуществлению ее (периодичность ротации, продолжительность периода до наступления момента, когда аудиторская организация вновь получает право обслуживать то же аудируемое лицо, случаи, когда ротация может не проводиться, др.) не должны приводить к излишним затратам аудируемых лиц, нарушать преемственность в проведении аудита, препятствовать аудиторской организации накапливать необходимые и достаточные знания об аудируемом лице;

н) повышение вовлеченности аудиторской профессии в национальную антиотмывочную систему, а также в борьбу с коррупцией, в том числе подкупом иностранных должностных лиц;

о) усиление ответственности экономических субъектов за достоверность их бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также уклонение от проведения обязательного аудита этой отчетности.

Пользователи финансовой и нефинансовой информации, потребители аудиторских услуг, государственные органы, а также аудиторские организации, аудиторы заинтересованы в обеспечении добросовестного поведения на рынке аудиторских услуг. Важнейшие факторы обеспечения такого поведения – своевременное выявление случаев недобросовестного поведения и неотвратимость соразмерного наказания в отношении недобросовестных аудиторских организаций, аудиторов. Создание условий для добросовестного поведения на рынке аудиторских услуг и активное противодействие недобросовестным аудиторским организациям, аудиторам позволят укрепить доверие к аудиторскому рынку, повысить престиж аудиторской профессии, а также будут способствовать обеспечению справедливой конкуренции на рынке аудиторских услуг, его стабильному функционированию и развитию. С целью улучшения условий конкуренции на рынке аудиторских услуг необходимо:

а) повысить эффективность взаимодействия комитетов по аудиту советов директоров (наблюдательных советов) общественно значимых организаций с аудиторскими организациями;

б) обеспечить прозрачность деятельности аудиторских организаций, в частности, предусмотреть в законодательстве Российской Федерации об аудиторской деятельности для аудиторских организаций, обслуживающих общественно значимые организации, требование раскрывать сведения о своей деятельности на своих официальных Интернет-сайтах;

в) ввести для общественно значимых организаций, которым оказываются аудиторские услуги, требование раскрывать сведения о вознаграждениях, выплаченных аудиторской организации, в том числе по видам оказанных услуг;

г) совершенствовать конкурсные процедуры отбора аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, в частности, посредством актуализации нестоимостных критериев оценки заявок и окончательных предложений участников закупки аудиторских услуг, разработки критериев оценки качества оказанных аудиторских услуг;

д) принять меры по противодействию недобросовестным практикам, профилактике и пресечению правонарушений на рынке аудиторских услуг;

е) расширить использование института деловой (профессиональной) репутации в противодействии недобросовестным практикам на аудиторском рынке;

ж) совершенствовать учет аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно значимых организаций.

Важным условием развития рынка аудиторских услуг является улучшение и укрепление взаимодействия аудиторского сообщества с сообществом пользователей аудиторских услуг и иными лицами, заинтересованными в этих услугах. Такое взаимодействие имеет особое значение для: обеспечения понимания потребителями аудиторских услуг роли, значения и процесса аудита, прав и обязанностей аудиторов, повышения информированности потребителей аудиторских услуг о преимуществах, которые получает заинтересованное лицо при работе с проаудированной финансовой информацией; обеспечения понимания широким кругом лиц преимуществ, которые они получают, приобретая услуги, связанные с аудиторской деятельностью, у аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов; формирования и поддержания доверия потребителей аудиторских услуг к аудиторским организациям, индивидуальным аудиторам. Кроме того, взаимодействие окажет положительное влияние на поддержание осознанного спроса на традиционные аудиторские услуги и формирование спроса на новые аудиторские услуги, повышение ответственности юридических лиц и их руководителей  во взаимоотношениях с аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами. Улучшение и укрепление взаимодействия аудиторского сообщества с сообществом пользователей аудиторских услуг и иными лицами, заинтересованными в этих услугах, должно стать одним из основных направлений скоординированной деятельности институтов аудиторской профессии.

*3.2. Совершенствование системы регулирования аудиторской деятельности*

Текущее состояние и основные проблемы

Аудиторская деятельность, а также задачи, полномочия и функции аудиторских организаций, аудиторов, их профессиональных институтов и органов регулирования и надзора регулируются Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» и иными федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг осуществляется в соответствии с международными стандартами аудита, а также кодексом профессиональной этики аудиторов и правилами независимости аудиторов и аудиторских организаций, которые основываются на аналогичных международно признанных документах.Кроме того, в качестве инструмента регулирования аудиторской деятельности используются разного рода рекомендации, обобщения практики и аналогичные документы.

Субъектами регулирования аудиторской деятельности являются государство и институты аудиторской профессии. Модель регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней основывается, в частности, на таких международно признанных стандартах, как Ключевые принципы независимых регуляторов аудиторской деятельности (Международный форум независимых регуляторов аудиторской деятельности), Рамочная основа укрепления потенциала для высококачественной корпоративной отчетности (ЮНКТАД), Регулирование бухгалтерской профессии (Международная федерация бухгалтеров).

На состоянии и развитии института аудита отрицательно сказывается несовершенство системы правовых и иных регулирующих актов, в том числе нестабильность законодательства, затрагивающего аудиторскую деятельность, несогласованность отдельных норм его, недооценка роли и значения форм регулирования аудиторской деятельности, отличных от нормативных правовых актов. В последнее время наметилась тенденция излишней формализации правил аудиторской деятельности, что противоречит характеру этой деятельности и общепризнанной международной практике регулирования на основе принципов, в частности, зафиксированных в международных стандартах аудита, а также дискредитирует институт профессионального мнения аудитора.

Ключевые действия

Отечественный и мировой опыт свидетельствуют, что добиться наилучшего результата в регулировании аудиторской деятельности позволяет сочетание разных форм регулирования при активном взаимодействии всех субъектов регулирования. Современное регулирование аудиторской деятельности должно осуществляться как посредством установления обязательных для исполнения требований (законодательство Российской Федерации, в том числе об аудиторской деятельности, стандарты аудиторской деятельности, правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекс профессиональной этики аудиторов), так и путем издания соответствующих рекомендаций (обобщения лучшей практики, обычаев делового оборота, др.), следуя которым, аудиторские организации, аудиторы получают дополнительные конкурентные преимущества. Субъектом регулирования аудиторской деятельности, осуществляемого в первой форме, должно оставаться преимущественно государство при активном участии институтов аудиторской профессии в разработке регулирующих актов. Регулирование аудиторской деятельности во второй форме должно осуществляться преимущественно институтами аудиторской профессии. Соотношение форм регулирования в каждый конкретный период определяется экономическими условиями, приоритетами государственной политики, степенью развитости институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка, международно признанной практикой.

Развитие системы обязательных требований к аудиторским организациям, аудиторам будет осуществляться путем:

а) совершенствования законодательства Российской Федерации об аудиторской деятельности, в том числе обеспечения согласованности федеральных законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы, регулирующие аудиторскую деятельность, с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»;

б) развития пропорционального регулирования, направленного, с одной стороны, на защиту общественных интересов, а, с другой стороны, на снижение избыточной административной нагрузки на субъекты аудиторской деятельности;

в) наделения Банка России рядом полномочий по регулированию деятельности аудиторских организаций, обслуживающих общественно значимые организации на финансовом рынке;

г) совершенствования процедур признания международных стандартов аудита для применения на территории Российской Федерации, имея в виду исключение либо сведение к минимуму отступлений стандартов, признанных для применения на территории Российской Федерации, от стандартов, принятых Международной федерацией бухгалтеров; улучшения перевода этих стандартов на русский язык, поддержания стандартов в актуальном состоянии;

д) гармонизации законодательства Российской Федерации об аудиторской деятельности с едиными принципами осуществления аудиторской деятельности на территории ЕАЭС;

е) укрепления обеспечивающего основу взаимоотношений аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и аудируемых лиц института аудиторской тайны, имея при этом в виду общественную значимость услуг, оказываемых этими субъектами;

ж) обеспечения своевременной актуализации правил независимости аудиторов и аудиторских организаций и кодекса профессиональной этики аудиторов в соответствии с этическими стандартами, принимаемыми Международной федерацией бухгалтеров;

з) обеспечения предсказуемости регулирования аудиторской деятельности на основе широкого общественного обсуждения инициатив в данной сфере.

Рекомендации в области аудиторской деятельности предназначены для правильного применения обязательных требований, уменьшения расходов аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов на организацию работы, а также распространения передового опыта оказания аудиторских услуг, результатов исследований и разработок в области аудиторской деятельности. Развитие данной формы регулирования аудиторской деятельности предполагает:

а) активизацию деятельности по обобщению аудиторской практики, выявлению и распространению лучшей практики, оказанию институтами аудиторской профессии помощи своим членам во внедрении такой практики;

б) активную методическую поддержку малых и средних аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов (в том числе в вопросах применения международных стандартов аудита, современных IT-технологий оказания аудиторских и связанных с ними услуг), организацию распространения лучшего международного опыта применения указанных стандартов;

в) активное взаимодействие Банка России с аудиторскими организациями, обслуживающими общественно значимые организации на финансовом рынке, в рамках реализации Банком России надзорных полномочий в отношении кредитных и некредитных финансовых организаций;

г) совершенствование методик проверки аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами исполнения организациями, которым оказываются аудиторские услуги, требований по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения, а также требований антикоррупционного законодательства, в том числе по противодействию подкупу иностранных должностных лиц;

д) разработку и внедрение разнообразных инструментов и механизмов мотивации применения рекомендаций в области аудиторской деятельности.

Совершенствование системы регулирования аудиторской деятельности предполагает дальнейшее укрепление органов независимого от аудиторской профессии регулирования данного сегмента рынка, а также активное привлечение представителей пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности, заказчиков аудиторских услуг и иных лиц, заинтересованных в этих услугах, к участию в деятельности этих органов. Одним из таких институтов, обеспечивающих общественные интересы в организации и регулировании аудиторской деятельности, должен оставаться совет по аудиторской деятельности.

*3.3. Консолидация аудиторской профессии*

Текущее состояние и основные проблемы

Основой институционального построения аудиторской профессии является саморегулирование ее. Саморегулируемые организации аудиторов - это некоммерческие организации, созданные на условиях членства в целях обеспечения условий осуществления аудиторской деятельности. Основными функциями саморегулируемых организаций аудиторов являются: ведение реестра аудиторов и аудиторских организаций в отношении своих членов; принятие правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов; организация прохождения аудиторами обучения по программам повышения квалификации, контроль соблюдения аудиторами требования о таком обучении; осуществление внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов; рассмотрение жалоб на действия (бездействие) своих членов; участие в деятельности, включая финансирование, единой аттестационной комиссии; обеспечение информационной открытости деятельности своих членов; представление интересов своих членов в их отношениях с органами власти.

С момента введения обязательного членства субъектов аудиторской деятельности в саморегулируемых организациях аудиторов наблюдается процесс консолидации данных институтов: неуклонно снижается их количество (с шести в 2009 г. до двух в 2019 г.), унифицируется порядок исполнения ими многих функций.

В результате создания саморегулируемых организаций аудиторов и введения обязательного членства в них аудиторских организаций, аудиторов завершилось организационное оформление аудиторской профессии. Посредством обязательного членства в саморегулируемых организациях аудиторов на все аудиторские организации, аудиторов распространяются атрибуты, обеспечивающие единство и целостность данной профессии: стандарты аудиторской деятельности; кодекс профессиональной этики аудиторов; правила независимости аудиторов и аудиторской организаций; подконтрольность; имущественная ответственность перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами.

Вместе с тем ряд институциональных проблем аудиторской профессии ограничивает развитие ее. Среди таких проблем - низкая активность участия аудиторских организаций, аудиторов в деятельности саморегулируемых организаций аудиторов, членами которых они являются; недостаточный уровень корпоративного управления в саморегулируемых организациях аудиторов; нацеленность саморегулируемых организаций аудиторов на решение, главным образом, узких корпоративных вопросов и задач, не имеющих общественного значения; недостаточность финансовой базы саморегулируемых организаций аудиторов, препятствующая ведению полноценной методической, исследовательской деятельности, оказанию поддержки своим членам, а также нерациональное использование этой базы; неоправданная конкуренция между саморегулируемыми организациями аудиторов.

Ключевые действия

Саморегулируемая организация аудиторов должна по-прежнему оставаться основным институтом аудиторской профессии. Положительно зарекомендовав себя при решении вопросов организации профессии, данный институт требует существенных изменений. При уточнении места и роли этого института необходимо исходить из того, что в сфере аудиторской деятельности действует единая система международных стандартов аудита, этических стандартов и правил независимости, профессиональной аттестации. В связи с этим, а также принимая во внимание российский опыт, международную практику и международные обязательства Российской Федерации, деятельность этого института должна быть сосредоточена на следующих основных вопросах: методическая и иная необходимая помощь членам, подготовка и повышение квалификации аудиторов, контроль качества работы членов, участие в обсуждении государственной политики в сфере аудиторской деятельности, применение мер воздействия к членам, научные и иные исследования, просветительская, разъяснительная и информационная работа, поддержание связей с пользователями аудиторских услуг и деловым сообществом, создание и поддержание положительного имиджа аудиторской профессии. Дальнейшее укрепление саморегулирования аудиторской профессии предполагает:

а) завершение консолидации аудиторской профессии путем объединения аудиторских организаций, аудиторов в единой саморегулируемой организации аудиторов; сохранение членства аудиторских организаций и аудиторов в одной саморегулируемой организации аудиторов, исходя из единства стандартов аудиторской деятельности и в интересах обеспечения необходимой финансовой базы; дальнейшее перераспределение функций по регулированию аудиторской деятельности;

б) активизацию участия аудиторских организаций, аудиторов в деятельности саморегулируемой организации аудиторов, в том числе посредством совершенствования корпоративного управления в этой организации (улучшение практики формирования органов управления и специализированных органов, повышение роли независимых членов коллегиальных органов управления, систематическая ротация членов коллегиальных и исполнительных органов управления, др.);

в) нахождение на основе обширного международного опыта и внедрение в саморегулируемой организации аудиторов механизмов, обеспечивающих учет интересов и потребностей разных групп членов: аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям, и иных субъектов аудиторской деятельности; крупных и малых аудиторских организаций; юридических и физических лиц;

г) расширение членской базы саморегулируемой организации аудиторов за счет представителей связанных (смежных) видов экономической деятельности (специалистов по бухгалтерскому учету, др.);

д) осуществление мер, направленных на привлечение молодежи в аудиторскую профессию, в частности, посредством активного сотрудничества с соответствующими высшими учебными заведениями;

е) упорядочение работы саморегулируемой организации аудиторов по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) ее членов;

ж) укрепление финансовой базы саморегулируемой организации аудиторов, в первую очередь, за счет диверсификации источников финансирования деятельности и повышения качества управления ресурсами.

Результативность деятельности институтов аудиторской профессии в большой степени зависит от их взаимодействия с государством и уполномоченными им органами. В связи с этим будут приняты меры по:

а) совершенствованию информационного обмена между институтами аудиторской профессии, с одной стороны, и государственными органами, уполномоченными в данной сфере, Банком России, с другой стороны;

б) расширению форм взаимодействия институтов аудиторской профессии и государственными органами, уполномоченными в данной сфере, Банком России;

в) устранению либо сведению к минимуму дублирования функций и полномочий институтов аудиторской профессии и государственных органов, уполномоченных в данной сфере, Банка России, в частности, сведению к минимуму дублирующих контрольных мероприятий, осуществляемых в отношении одних и тех же аудиторских организаций, имея при этом в виду сохранение независимости контроля, осуществляемого уполномоченными надзорными органами, от аудиторской профессии;

г) разработке новой структуры нормативного правового регулирования государственного контроля (надзора) за деятельностью институтов аудиторской профессии;

д) пересмотру в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» обязательных требований к институтам аудиторской профессии, проверяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью этих институтов, в частности, исключению устаревших, избыточных и дублирующих требований.

*3.4. Повышение квалификации аудиторов*

Текущее состояние и основные проблемы

Создана и действует современная система подготовки и повышения квалификации аудиторов. Она включает:

1) проверку квалификации претендентов на получение квалификационного аттестата аудитора в форме квалификационного экзамена. Для проведения такого экзамена саморегулируемые организации аудиторов в 2010 г. совместно учредили единую аттестационную комиссию. В 2015-2018 гг. экзамен успешно сдавали в среднем 250 человека в год. Организация квалификационного экзамена в высокой степени отвечает признанным в мире международным стандартам;

2) обязательное ежегодное прохождение аудиторами обучения по программам повышения квалификации минимальной продолжительностью не менее 120 часов за каждые три последовательных календарных года.

Вместе с тем недостаточный уровень квалификации аудиторов продолжает оставаться одной из наиболее значимых причин низкого уровня доверия к аудиторскому мнению. Действующая система профессиональной аттестации аудиторов не ориентирована в должной степени на достижение претендентами на получение квалификационного аттестата аудитора необходимого уровня компетентности, позволяющего на практике демонстрировать способность к выполнению стоящих перед профессией задач в соответствии со стандартами аудиторской деятельности. В связи с этим в 2017-2018 гг. разработаны новые концепция и порядок проведения квалификационного экзамена. Они обеспечивают реализацию компетентностного подхода при определении содержания экзаменационных заданий с модульной организацией квалификационного экзамена.

Система непрерывного повышения квалификации аудиторов во многих случаях носит формальный характер. Имеет место дефицит преподавательских кадров для обучения аудиторов по программам повышения квалификации, требуется существенное повышение их качественного уровня. Саморегулируемые организации аудиторов не осуществляют должный контроль организации повышения квалификации аудиторов. Отсутствует итоговый контроль качества обучения.

В последние годы наблюдается падение престижа аудиторской профессии. В определенной степени данное явление порождено влиянием общей экономической ситуации на аудиторский рынок. В то же время не создана действенная система мотивации наиболее профессиональных и опытных работников с целью удержания их в аудиторской профессии. На крайне низком уровне находится заинтересованность молодых специалистов в получении аудиторской профессии.

Ключевые действия

Важнейшим шагом по совершенствованию профессиональной аттестации аудиторов в предстоящий период станет переход на новый формат квалификационного экзамена со второго квартала 2020 г. Он обеспечит достижение основной цели квалификационного экзамена – всеобъемлющей объективной оценки наличия у лиц, желающих заниматься аудиторской деятельностью, необходимого уровня теоретических знаний в областях, имеющих отношение к этой деятельности, и способности применять такие знания в работе. Новый порядок проведения квалификационного экзамена будет способствовать развитию и укреплению аудиторской профессии, повышению ее престижа.

В целях развития системы профессиональной аттестации аудиторов помимо завершения всех методических и организационных мероприятий, необходимых для запуска квалификационного экзамена в новом формате, должны быть:

а) разработана и организована система мониторинга компетенций аудиторов, необходимых для выполнения стоящих перед профессией задач в соответствии со стандартами аудиторской деятельности;

б) обеспечена постоянная актуализация инструментария проведения квалификационного экзамена, в том числе вопросов и заданий, предлагаемых на квалификационном экзамене;

в) организована разработка материалов, в том числе методических, для подготовки к сдаче квалификационного экзамена;

г) организована система подготовки претендентов к сдаче квалификационного экзамена;

д) повышена прозрачность содержания квалификационного экзамена, в том числе посредством обеспечения доступности материалов, необходимых для подготовки к нему;

е) усовершенствована работа единой аттестационной комиссии, в том числе за счет усиления подотчетности исполнительного органа управления коллегиальному органу управления при одновременном сохранении независимости первого в вопросах организации и проведения квалификационного экзамена, повышения финансовой обеспеченности и стабильности деятельности;

ж) уточнен перечень случаев, в которых неучастие аудитора в осуществлении аудиторской деятельности в течение трех последовательных календарных лет не влечет аннулирование его квалификационного аттестата аудитора.

 В интересах повышения престижа аудиторской профессии следует обеспечить возможность зачета на взаимной основе результатов квалификационных экзаменов, сдаваемых для получения международно признанных квалификаций в области аудиторской деятельности, и экзаменов, проводимых единой аттестационной комиссией.

Повышению результативности системы непрерывного повышения квалификации аудиторов будет способствовать:

а) обеспечение необходимого количественного и качественного уровня преподавательских кадров для обучения аудиторов по программам повышения квалификации, прозрачности формирования преподавательских кадров;

б) продолжение практики определения приоритетной тематики обучения аудиторов по программам повышения квалификации на очередной год, а также мотивация аудиторов к прохождению такого обучения;

в) организация и осуществление на систематической основе контроля организации обучения аудиторов по программам повышения квалификации;

г) активное применение современных форм обучения и итогового контроля его, в том числе на основе IT-технологий;

д) организация обучения аудиторов применению электронных технологий анализа данных и других современных IT-технологий оказания аудиторских и связанных с ними услуг;

е) развертывание обучения аудиторов по программам повышения квалификации в сфере оказания услуг, отличных от традиционного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности;

ж) пересмотр программ повышения квалификации аудиторов в области оказания аудиторских услуг кредитным и некредитным финансовым организациям, ориентация их, прежде всего, на развитие компетенций и навыков, необходимых для оказания аудиторских услуг в финансовой сфере.

*3.5. Совершенствование системы мониторинга и надзора*

*в аудиторской деятельности,*

*а также практики применения мер ответственности*

Текущее состояние и основные проблемы

Внешний контроль качества работы аудиторских организаций, аудиторов осуществляют саморегулируемые организации аудиторов в отношении своих членов. Помимо этого аудиторские организации, проводящие обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно значимых организаций, проверяются Федеральным казначейством, являющимся независимым от аудиторской профессии надзорным органом. В сферу надзора последнего входят порядка 600 аудиторских организаций, которые проводят обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности таких организаций, как эмитенты ценных бумаг, допущенных к организованным торгам, кредитные и страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, организации, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25%, государственные корпорации и компании, публично-правовые компании.

Фактический уровень охвата аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов контрольными мероприятиями, проводимыми саморегулируемыми организациями аудиторов, в последние пять лет составлял в среднем 21,5% в год. Федеральное казначейство ежегодно проводит порядка 250 проверок аудиторских организаций.

Действует система воздействия на аудиторские организации, аудиторов, нарушающих установленные требования и правила. Во всех саморегулируемых организациях аудиторов созданы специализированные органы, осуществляющие рассмотрение дел о применении мер воздействия в случаях нарушения аудиторскими организациями, аудиторами требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности», стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов.

Существенным недостатком внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов остается использование формальных подходов. Одной из причин этого является ограниченность правовых возможностей контролирующих органов по реализации содержательных подходов к оценке рисков аудиторской деятельности и деятельности конкретных субъектов в целом. Не заработала в полной мере система ответственности аудиторских организаций, аудиторов за недобросовестное поведение на рынке аудиторских услуг.

Ключевые действия

Действенная система мониторинга и надзора в аудиторской деятельности, а также система мер ответственности аудиторских организаций, аудиторов должна стать одним из важнейших факторов обеспечения качества аудиторских услуг. В основе построения этой системы - подконтрольность всех аудиторских организаций, аудиторов; единство принципов осуществления надзора и требований к его организации; сочетание форм и методов надзора; единство подходов к квалификации выявляемых нарушений и недостатков и применению мер ответственности. В эту систему должны быть включены все рыночные механизмы контроля: внутрифирменное управление качеством; контроль внутри профессии; независимый от аудиторской профессии контроль.

Цель развития внутрифирменного управления качеством – выявление и оценка рисков осуществления аудиторской деятельности, предотвращение нарушений требований и правил аудиторской деятельности, своевременное выявление недостатков в организации оказания аудиторских услуг, принятие надлежащих мер реагирования. Для реализации этой цели необходимо:

а) осуществить переход от формального контроля к контролю по существу;

б) обеспечить обучение и систематическое повышение квалификации работников аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, вовлеченных в осуществление внутрифирменного управления качеством работы;

в) усилить методическую поддержку аудиторских организаций, прежде всего, малых и средних, и индивидуальных аудиторов по вопросам организации и осуществления ими внутрифирменного управления качеством работы;

г) организовать систематическое обобщение опыта организации и осуществления аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами внутрифирменного управления качеством работы, а также распространение лучшей практики в этой сфере.

В целях развития контроля деятельности аудиторских организаций, аудиторов внутри профессии (контроль, осуществляемый институтами аудиторской профессии) необходимо:

 а) повысить его результативность, в том числе посредством перехода от формального контроля к контролю по существу, расширения практики применения риск-ориентированного подхода при планировании контрольной деятельности, увеличения объема информации, раскрываемой по результатам контрольных мероприятий;

б) расширить практику осуществления мониторинга деятельности аудиторских организаций, аудиторов в целях выявления рисков нарушения ими установленных требований и правил, а также работу по профилактике таких нарушений;

в) развивать дифференцированные контрольные подходы в отношении разных групп членов аудиторской профессии;

г) совершенствовать механизм внешнего контроля качества работы аудиторов, являющихся работниками аудиторских организаций на основании трудовых договоров;

д) усилить кадровое обеспечение контрольной деятельности, в том числе обеспечить повышение квалификации штатных и нештатных контролеров, их ответственности за результаты проведенных проверок, введение действенных стимулов их качественной работы;

е) осуществить меры, направленные на противодействие уклонению аудиторских организаций, аудиторов от прохождения внешнего контроля деятельности;

ж) разработать и внедрить систему показателей результативности работы по осуществлению внешнего контроля деятельности аудиторских организаций, аудиторов;

з) усилить контроль организации и осуществления работы по осуществлению внешнего контроля деятельности аудиторских организаций, аудиторов.

Независимый от аудиторской профессии контроль деятельности аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов осуществляется пользователями бухгалтерской (финансовой) отчетности, заказчиками аудиторских услуг, иными лицами, заинтересованными в этих услугах, государственными органами, средствами массовой информации, общественностью. В целях развития этого контроля необходимо:

 а) повысить результативность деятельности Федерального казначейства, в том числе посредством ориентации на контроль по существу, совершенствования практики применения риск-ориентированного подхода при планировании контрольной деятельности, распространения контрольных действий на результаты дополнительной работы, выполняемой аудиторскими организациями при проведении аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно значимых организаций, систематического повышения квалификации работников, занятых контрольной деятельностью, увеличения объема информации, раскрываемой по результатам контрольных мероприятий;

б) уточнить круг аудиторских организаций, деятельность которых подлежит контролю Федеральным казначейством, имея в виду ограничение его аудиторскими организациями, обслуживающими общественно значимые организации;

в) наделить Банк России полномочиями по надзору за деятельностью аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям на финансовом рынке, при оказании ими таких услуг (в случае обнаружения признаков нарушения обязательных требований на основании жалоб граждан и иных лиц, сведений, полученных из СМИ, иных источников);

г) усилить взаимодействие Федерального казначейства с Банком России, государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов», Росимуществом;

д) развивать взаимодействие Федерального казначейства, Банка России (с учетом установленной компетенции) с комитетами по аудиту советов директоров (наблюдательных советов) общественно значимых организаций по вопросам проведения аудита;

е) принять меры по совершенствованию нормативной правовой базы и практики проведения Федеральным казначейством контрольных мероприятий в отношении аудиторских организаций, проаудированная которыми бухгалтерская (финансовая) отчетность подлежит перевыпуску, в том числе на основании информации Банка России, государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», средств массовой информации, государственных органов;

ж) осуществлять систематическое сотрудничество Федерального казначейства с аналогичными надзорными органами в сфере аудита других государств, в том числе путем информационного обмена, гармонизации методического обеспечения контрольной деятельности, проведения совместных контрольных мероприятий, взаимного признания результатов проведенных контрольных мероприятий;

з) ввести представление отчетности субъектами аудиторской деятельности в электронном виде.

Для преодоления формальных подходов при осуществлении внешнего контроля деятельности аудиторских организаций, аудиторов будет последовательно внедряться механизм профессионального суждения контролирующих органов по отдельным вопросам деятельности объекта проверки при одновременном обеспечении контроля за процедурой принятий решений контролирующими органами. В числе приоритетных вопросов внешнего контроля деятельности аудиторских организаций, аудиторов должны быть: результативность внутреннего контроля качества работы, полнота выявления и обоснованность оценки рисков деятельности аудируемого лица, адекватность уровня существенности, достаточность и надлежащий характер выполненных аудиторских процедур и полученных аудиторских доказательств, обоснованность выводов, представленных в аудиторском заключении (отчете), проявленный профессиональный скептицизм, соблюдение требования независимости.

При организации и осуществлении внутрифирменного контроля, контроля внутри профессии и независимого от аудиторской профессии контроля особое внимание должно уделяться исполнению аудиторскими организациями, аудиторами требований по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения, а также требований антикоррупционного законодательства, в том числе по противодействию подкупу иностранных должностных лиц. В этой связи совершенствованию и укреплению подлежат формы и методы взаимодействия институтов аудиторской профессии, Федерального казначейства и Банка России с Росфинмониторингом.

В целях развития системы мер ответственности аудиторских организаций, аудиторов необходимо:

а) систематически совершенствовать унифицированные подходы к квалификации нарушений;

б) обеспечить применение эффективных и соразмерных мер ответственности как реакции на недобросовестные действия аудиторских организаций, их руководителей, индивидуальных аудиторов, а также аудиторов, работающих в аудиторских организациях и у индивидуальных аудиторов;

в) повысить значимость репутационных факторов при оценке работы аудиторских организаций, аудиторов;

г) совершенствовать институт признания аудиторских заключений заведомо ложными, а также разработать процедуры признания аудиторских заключений ненадлежащими в обстоятельствах согласно стандартам аудиторской деятельности;

д) ввести административную ответственность аудиторских организаций, аудиторов за грубые нарушения законодательства Российской Федерации об аудиторской деятельности;

е) совершенствовать механизм уголовной ответственности за преступления в сфере аудиторской деятельности.

*3.6. Повышение вовлеченности аудиторской профессии*

*в международное сотрудничество*

Текущее состояние и основные проблемы

В последние годы развернуто активное международное сотрудничество в сфере аудита. Основными форматами такого взаимодействия являются «Группа Двадцати», БРИКС, Совет по финансовой стабильности, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Международный форум независимых регуляторов аудиторской деятельности (IFIAR), Межправительственная рабочая группа экспертов по международным стандартам бухгалтерского учета (ISAR) ЮНКТАД, Международная федерация бухгалтеров (IFAC), Координационный совет по бухгалтерскому учету при Исполкоме СНГ, а также двухстороннее сотрудничество с соответствующими органами, организациями, институтами других государств.

В 2019 г. завершена подготовка проекта соглашения об аудиторской деятельности на территории Евразийского экономического союза. В 2016 г. Министерство финансов Российской Федерации и Федеральное казначейство присоединились к Международному форуму независимых регуляторов аудиторской профессии, что стало возможным в результате приведения российской системы регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней в соответствие с международно признанными стандартами. Саморегулируемые организации аудиторов являются членами Международной федерации бухгалтеров. В 2018-2019 гг. вышло на новый уровень сотрудничество в сфере аудиторской деятельности с регулирующими органами КНР.

Однако несмотря на активизацию международного сотрудничества в сфере аудита, уровень вовлеченности российской аудиторской профессии в международную деятельность остается низким. Российское аудиторское сообщество практически не принимает участие в работе по совершенствованию системы международных стандартов в сфере аудиторской деятельности. Саморегулируемые организации аудиторов не представлены в руководящих и специализированных органах Международной федерации бухгалтеров.

Ключевые действия

В условиях активизации интеграционных процессов для решения актуальных вопросов аудиторской деятельности основными направлениями международного сотрудничества и повышения вовлеченности российской аудиторской профессии в него будут:

а) взаимодействие с органами, устанавливающими международные стандарты в сфере аудиторской деятельности, и международными организациями в ходе разработки таких стандартов;

б) обеспечение признания российской системы регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней эквивалентной системам отдельных стран (групп стран);

в) обеспечение информационного обмена с иностранными регуляторами аудиторской деятельности и иностранными надзорными органами в сфере аудиторской деятельности;

г) обмен опытом в области регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней, сотрудничество профессиональных институтов аудиторов.

Совершенствование регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней в Российской Федерации будет происходить в контексте интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. В 2022 г. начнет функционировать единый рынок аудиторских услуг в ЕАЭС. В связи с этим в краткосрочной перспективе должно быть принято соглашения об аудиторской деятельности на территории ЕАЭС, законодательство Российской Федерации об аудиторской деятельности должно быть приведено в соответствие с этим соглашением, государствами-членами ЕАЭС должны быть устранены барьеры и ограничения доступа на национальные рынки аудиторских услуг. Кроме того, в целях создания условий для свободного движения капитала будет налажен эффективный информационный обмен и сотрудничество между соответственно регуляторами аудиторской деятельности государств-членов ЕАЭС, органами, осуществляющими надзор за аудиторскими организациями, аудиторами, профессиональными институтами аудиторов.

Должно активизироваться участие российского аудиторского сообщества в деятельности Международной федерации бухгалтеров посредством деятельного участия в разработке международных стандартов в сфере аудиторской деятельности, российского представительства в руководящих и специализированных органах этой организации, организации и проведения международных мероприятий высокого уровня на территории Российской Федерации. Необходимо усиление влияния региональной группы профессиональных организаций бухгалтеров и аудиторов государств-участников СНГ на деятельность Международной федерации бухгалтеров. Министерством финансов Российской Федерации будет продолжено стабильное взаимодействие с Международной федерацией бухгалтеров по вопросам имплементации в российскую практику международных стандартов аудита, обеспечивающее их своевременное признание для применения на территории Российской Федерации.

В рамках Международного форума независимых регуляторов аудиторской деятельности работа будет направлена на обмен опытом независимых от аудиторской профессии органов регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней, гармонизацию существующих систем регулирования и надзора. Будет продолжена работа по имплементации в российскую практику международного стандарта «Ключевые принципы независимых регуляторов аудиторской деятельности».

**4. Ожидаемые результаты**

Результатом реализации настоящих Основных направлений должно стать повышение роли института аудита в общенациональной системе финансового контроля и уровня востребованности его результатов. Реализация Основных направлений будет способствовать:

а) повышению доверия к результатам оказания аудиторских услуг;

б) повышению качества аудиторских услуг;

в) повышению конкурентоспособности отечественных аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов;

г) повышению престижа аудиторской профессии.