

Тезисы

к слушаниям в Общественной Палате РФ

27.10.2016

**«Пути законодательного
совершенствования системы
саморегулирования аудиторской
деятельности»**

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*

Из Указа Президента РФ от 23.07.2003 №824

О МЕРАХ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В 2003 - 2004 ГОДАХ

В целях реализации положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2003 год, ... постановляю:

1. Определить следующие приоритетные направления административной реформы в 2003 - 2004 годах:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля...

Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН

Москва, Кремль
23 июля 2003 года

Правовые основы саморегулирования (1)

1. Федеральный закон "О саморегулируемых организациях" от 01.12.2007 N 315-ФЗ:

Из ст.1 (п.1.) Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской (ИП и юрлица) или профессиональной деятельности (физлица) и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил.

Из ст. 3. Требования к СРО:

1. Создана в соответствии с ГК РФ и ФЗ от 12.01.1996 "О некоммерческих организациях«;
2. Не менее 25 юрлиц или не менее 100 физлиц (если ФЗ не установлено иное);
3. Наличие профстандартов , обязательных для выполнения всеми членами СРО;
4. Обеспечение СРО дополнительной имущественной ответственности;
5. Наличие спец. Органов:
 - контроль за соблюдением членами СРО профстандартов;
 - рассмотрение дел о применении мер дисциплинарного воздействия.

Правовые основы саморегулирования (2)

2. «Отраслевые» ФЗ определяющие особенности деятельности СРО в отдельных отраслях:

- устанавливаются специфические требования к целям, задачам и функциям саморегулируемых организаций и к членам саморегулируемых организаций,
- особенности порядка осуществления контроля за деятельностью своих членов, применения ими мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов,
- особенности порядка осуществления государственного надзора за соблюдением саморегулируемыми организациями требований законодательства РФ

К указанным ФЗ относятся:

ГК РФ; ФЗ "О сельскохозяйственной кооперации"; ФЗ "Об оценочной деятельности в РФ"; ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)"; ФЗ «Об аудиторской деятельности»; ФЗ "О кредитной кооперации" и др.

Действие ФЗ "О саморегулируемых организациях" не распространяется на СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов и др.

ФЗ от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»

Устанавливает специфические требования к СРО аудиторов:

- к численности СРОА,
- к целям, задачам и функциям СРОА,
- к членам СРОА,
- объем функций по госрегулированию аудиторской деятельности;
- особенности порядка осуществления контроля за деятельностью своих членов,
- особенности порядка применения ими мер дисциплинарного воздействия;
- особенности порядка осуществления государственного надзора за соблюдением СРОА требований законодательства РФ.

Исполнение Указа Президента РФ от 23.07.2003 №824 в области регулирования аудиторской деятельности (1)

Требования об ограничении вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного госрегулирования. об исключении дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Не выполняются:

ФЗ 307 перечень функций УФО (МФ РФ) по госрегулированию был существенно увеличен, по сравнению с ФЗ 119 (2001), кроме 4-х «основных функций», оказалось возложенным выполнение еще 70 «иных» функций, за счет дублирования функций, отнесенных ФЗ от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О СРО» к области саморегулирования;

В компетенции УФО (Минфина РФ) оказались сосредоточенными полномочия:

- по утверждению профстандартов, «одобрению» кодекса профессиональной этики и правил независимости,
- контроль за их исполнением и право применения мер дисциплинарного воздействия (вплоть до лишения права осуществления профессиональной деятельности);
- порядка прохождения квалификационного экзамена,

Это полностью исключают возможность реализации принципов саморегулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации, установленных Федеральным законом от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Исполнение Указа Президента РФ от 23.07.2003 №824 в области регулирования аудиторской деятельности (2)

Требование об организационном разделении функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля.

Не выполняется:

ФЗ от 01.07.2010 №136-ФЗ на «УФО по контролю и надзору», подведомственному Минфину РФ, 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 СРОА в отношении своих членов» (функция самих СРОА);
 - осуществление внеплановых проверок деятельности аудиторской организации, на основании поданной жалобы (функция Дисциплинарных комиссий СРО или судов);
- а также предоставлено право применять различные меры дисциплинарного воздействия, вплоть до исключения из профессии во внесудебном порядке.

При этом не выполнены требования:

Указа Президента РФ В.В.Путина от 09.03.2004 № 314 и ПП РФ от 31.07.2003 № 4519 (недопустимость норм-правового регулирования и надзора в уст. сфере деятельности).

Исполнение Указа Президента РФ от 23.07.2003 №824 в области регулирования аудиторской деятельности (3)

Требование развития системы саморегулируемых организаций в области экономики.

1. ФЗ от 29 декабря 2014 года №403 (ст.3) введена поправка в действующий ФЗ от 30.12.2008 №307 ФЗ «Об аудиторской деятельности», увеличивающая минимальную численность аудиторов и аудиторских организациях в профобъединениях, уже имеющих статус «СРО», позволяющий ее членам осуществлять аудиторскую деятельность в РФ.

В соответствии с указанной поправкой:

- мин. численность аудиторов в СРО увеличена с 700 до 10.000 (в 14,3 раза);
- мин. численность ауд. организаций в СРО увеличена с 500 до 2.000 (в 4 раза).

2. Этим же ФЗ (ст.4) введена еще одна поправка, обязывающая все действующие СРОА до 1 января 2017 года «выполнить» новые требования «к количеству членов СРОА», в противном случае – «сведения о некоммерческой организации исключаются уполномоченным федеральным органом из государственного реестра СРОА».

3. Данные реестра Минфина (24.10.2016): 20.742 аудиторов; 4.336 ауд. организаций.

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)

Из истории принятия ФЗ от 01.12.2014 №403

16.07.2013 Законопроект (№ 316841-6) был внесен в ГД Правительством РФ с целью «совершенствования системы стандартов аудиторской деятельности и введения в РФ международных стандартов аудита», на 6 листах.

После принятия в первом чтении (октябрь 2013), в него были внесены поправки депутата ГД Н.Бурыкиной на 19 страницах (ноябрь 2014), включающие и увеличенные требования к членству в СРОА.

21.11.2014 Законопроект был принят в третьем чтении и направлен в СФ, с учетом внесенных поправок, с измененным названием и расширенным содержанием с 6 до 25 страниц.

По результатам обсуждения Законопроекта № 316841-6 среди 24 тысяч российских аудиторов, в Комитет по финансовому рынку было направлено письмо, за подписью всех руководителей действующих СРОА (№1-2-2/4945 от 20.04.2014, прилагается), содержащее аргументацию неприемлемости принятия указанной поправки. В том числе:

ФЗ 403 (из отзыва руководителей всех СРОА)

«... к проекту федерального закона (посвященному одному единственному вопросу (применению международных стандартов аудита), который внесен Правительством РФ и принят Государственной думой в первом чтении, даются поправки, не имеющие к этому вопросу отношения, изменяющие его концепцию и значительно расширяющие обозначенный им предмет регулирования.

Считаем такой подход неприемлемым.

Во-первых, это противоречит Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания РФ (постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД)...

Во-вторых, это противоречит правовой позиции Конституционного Суда РФ..... (абз. 2 и 3 п.7 мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 05.07.2001 № 11-П)...

Соответственно данные обстоятельства дают основания для признания принятого федерального закона неконституционным.

Полагаем, что предлагаемые поправки должны быть выделены в отдельный законопроект и требуют тщательной проработки и широкого общественного обсуждения с участием как представителей профессионального сообщества, так и потребителей аудиторских услуг».

Решит ли ФЗ 403 проблемы саморегулирования АД?

Данное обращение было проигнорировано.

В результате ФЗ от 01.12.2014 № 403 ФЗ было установлено существенное увеличение численности саморегулируемых организаций аудиторов (СРОА) с 01.01.2017: для аудиторов - с 700 до 10 000 (в 14,3 раза), для аудиторских организаций – с 500 до 2 000 (в 4 раза).

В настоящее время ни одна из пяти действующих СРОА не соответствует вновь установленным критериям численности, и сохранение данных законодательных требований может привести к существенным негативным последствиям – потере российскими аудиторами права осуществления аудиторской деятельности в 2017 году.

В связи с этим, представляется целесообразным обратиться к руководству Общественной Палаты с просьбой проинформировать Президента РФ о сложившейся ситуации и возможных негативных последствиях для российской экономики, а также предложить Президенту РФ выйти с законодательной инициативой об отмене неоправданных требований к многократному увеличению численности членов СРО аудиторов.

Справка: состав действующих СРО аудиторов (24.10.2016)

Действующие СРО аудиторов	Аудиторы			Аудиторские организации		
	01.08.2016	19.09.2016	24.10.2016	01.08.2016	19.09.2016	24.10.2016
«АПР»	5.722	5.661	5.640	848	839	828
«ААС»	4.463	4.436	4.645	1.313	1.314	1.341
«ИПАР»	1.937	1.867	1.766	211	204	157
«РСА» (МОАП)	5.397	5.442	5.871	1.203	1.338	1.600
«РКА»	3.389	3.317	2.820	812	673	410
Итого:	20.908	20.823	20.742	4.387	4.368	4.336

Источник: http://minfin.ru/ru/performance/audit/reestr_audit/

Соответствие поправки об изменении численности в СРОА Концепции совершенствования механизмов саморегулирования , утв. РП РФ от 30.12.2015 N 2776-р (1)

Указанные требования вступают в противоречие с новой «Концепцией совершенствования механизмов саморегулирования», принятой Правительством РФ в декабре 2015 года, предусматривающей:

- введение трехуровневой модели саморегулирования;
- отказ от искусственного установления требований к количеству СРО и увеличению количества членов СРО в одной организации в целях получения (сохранения) статуса «саморегулируемой» (РП РФ от 30.12.2015 N 2776-р).

Из Раздела 2. Структура института саморегулирования

Будущая общегосударственная модель саморегулирования предусматривает закрепление трехуровневой структуры института саморегулирования:

Первый - отдельные профессионалы или субъекты предпр. деятельности.

Второй - СРО, которые объединяют профессионалов или субъектов предпр. деятельности;

Третий - нацобъединения по отраслям, основными функциями которых являются разработка федеральных стандартов деятельности и кодексов этики, а также взаимодействие с отраслевым регулятором по вопросам функционирования отрасли и интересов ее участников.

Соответствие поправки об изменении численности в СРОА Концепции совершенствования механизмов саморегулирования , утв. РП РФ от 30.12.2015 N 2776-р (2)

Из Раздела 2. Структура института саморегулирования

Введение трехуровневой модели саморегулирования **позволит отказаться от искусственного регулирования количества СРО (!)** в одной отрасли, включая **установление** требований к наличию в СРО выраженного в процентном отношении определенного количества участников рынка **или требования к увеличению количества членов СРО в одной организации в целях получения (сохранения) статуса (!)**.

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.

ПОКА НЕ ВЫПОЛНЕНО !

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

«Что делать?»

На что тратить усилия? Что выполнять:

Ничем не обоснованную поправку внесенную одним депутатом (который таковым уже не является) об увеличении численности аудиторов в СРО? Без предварительного согласования с членами Совета Федерации, с отрицательным заключением всего профсообщества аудиторов?

Или:

Реализовывать утв. Правительством РФ Концепцию развития саморегулирования, предполагающую создание «ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОЙ МОДЕЛИ» в виде трехуровневой системы саморегулирования?

Действующее законодательство допускает возможность консолидации российских аудиторов без применения силовых «административных методов», **в полном соответствии с Правительственной Концепцией совершенствования механизмов саморегулирования:**

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».

Предложения по совершенствованию системы саморегулированию аудиторской деятельности (1)

1. Обратиться к руководству ОП РФ с предложением проинформировать Президента РФ о сложившейся ситуации и возможных негативных последствиях для российской экономики. Предложить Президенту РФ выйти с законодательной инициативой об отмене неоправданных требований к многократному увеличению численности членов СРОА, поскольку это противоречит Правительственной Концепции развития саморегулирования, предполагающей создание трехуровневой системы саморегулирования и ставит под угрозу возможность осуществления российскими аудиторами аудиторской деятельности с 01.01.2017.
2. Действующим СРОА, в соответствии с утв. Правительством РФ концепцией развития саморегулирования и ст.24 ФЗ от 01.12.2007 N 315-ФЗ **создать единый профессиональный Союз аудиторов России :**
 - передать в него функции: по разработке профстандартов, контроля за их применением, применения мер дисциплинарного воздействия, взаимодействия с органами госвласти и представления законодательных инициатив (ст.6) и т.д.
 - сформировать персональный состав соотв. Комитетов Союза, обеспечить финансирование их деятельности за счет имеющихся средств действующих СРОА,
 - обеспечить применение на всей территории России единых правил применения профстандартов, единых правил осуществления КК, единых мер дисциплинарного воздействия.

ЧАСТЬ 2.

«Предложения по совершенствованию системы саморегулирования аудиторской деятельности»

Исключение «избыточных» и «дублирующих» функций госрегулирования аудиторской деятельности

1. Исключить из компетенции УФО (Минфина) избыточные и «дублирующие» функции государственного регулирования в областях:

- разработки и утверждения стандартов профессиональной деятельности аудиторов;
- контроля за соответствием регламентов аудиторских организаций и СРО аудиторов требованиям МСА, разрабатываемых и утверждаемых Международной Федерацией Бухгалтеров;
- организации внутреннего и внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, установления требований к организации указанного контроля;
- контроля и надзора за деятельностью аудиторских организаций;
- организации деятельности Единой Аттестационной Комиссии (ЕАК) и т.д.

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

«одобрение» порядка разработки стандартов профдеятельности; «рассмотрение» проектов стандартов профдеятельности; «утверждение» стандартов профдеятельности; «одобрение» Кодекса профессиональной этики аудиторов; «одобрение» Правил независимости аудиторов; «определение» областей знаний, из которых устанавливается перечень вопросов, предлагаемых претенденту на квалификационном экзамене.

Исключение дублирующей функции по «проведению плановых» проверок и организации деятельности ЕАК

3. Исключить из ФЗ от 30.12.2008 № 307-ФЗ «избыточную» и «дублирующую» функцию проведения «плановых» проверок деятельности аудиторских организаций «УФО по контролю и надзору» (обязанность регулярного проведения процедур внешнего контроля качества работы в отношении своих членов самими СРО, установлена действующими ФЗ «Об аудиторской деятельности» и «О СРО»), сохранив за Минэкономразвития функцию по контролю за деятельностью СРОА.

4. Исключить из ФЗ от 30.12.2008 № 307-ФЗ полномочия «УФО по контролю и надзору» представлять в СРО аудиторов, обязательные для исполнения предписания о приостановлении членства (исключении) аудиторской организации в СРОА.

5. Исключить из компетенции Минфина РФ и передать Совету ЕАК функции по определению порядка проведения кв. экзамена, порядка участия в кв. экзамене, порядка определения результатов кв. экзамена, порядка проведения кв. экзамена, определение размера и порядка взимания платы за прием кв. экзамена, а также:

- ликвидировать действующий принцип «черного ящика» при выставлении оценок и принятии решений о сдаче претендентами тестирования и письменного экзамена, создать систему апелляций «по существу»;

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

Восстановление права осуществления аудиторской деятельности аудиторам, имеющим аттестаты гособразца

б. 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, аудита банков, страховых организаций и инвестиционных институтов.

Примечание: в соответствии с ФЗ 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 20,7 тыс. «аудиторов» только 3,4 тыс., имеющих аттестаты выданные СРО (данные Министерства финансов РФ на 01.01.2016), являются таковыми.

А 17,3 тыс. обладателей бессрочных аттестатов государственного образца – «де юре» не являются «аудиторами».

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

7. 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 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» 4,500 тысяч участников.

Законодательное установление функций саморегулирования аудиторской деятельности (1)

8. Функции «саморегулирования» аудиторской деятельности должны быть законодательно установлены и «освобождены» от вмешательства чиновников УФО исходя из:

- требований ст.2 действующего ФЗ 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 ФЗ 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:

Законодательное установление функций саморегулирования аудиторской деятельности (1)

8.1. 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»;

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

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

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

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

Принятие на законодательном уровне Правительственной модели саморегулирования (!)

(!) «Установление общих принципов саморегулирования» в РФ (внесение изменений в ФЗ «О саморегулируемых организациях»);

(!) «Приведение в соответствие отраслевого законодательства» (внесение изменений в ФЗ «Об аудиторской деятельности»).

Из РП РФ от 30.12.2015 N 2776-р (раздел III, п.1):

«Выбор указанной модели обусловлен необходимостью введения в сложившуюся систему нормативно-правового регулирования в Российской Федерации устойчивых базовых принципов в целях недопущения дальнейшего размывания института саморегулирования отраслевым законодательством Российской Федерации..»

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