



САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ АУДИТОРОВ

**«Российский Союз аудиторов»
(Ассоциация)**



член Международной федерации бухгалтеров (IFAC)

107031, Москва, Петровский переулок, д.8, стр.2
Тел/факсы: +7(495) 629-32-64, 609-00-52, 694-01-08/56

e-mail: rsa@org-rsa.ru
сайт: <http://www.org-rsa.ru/>

№ 222 от « 02 » июня 2017 г.

Министерство финансов Российской Федерации,
Департамент регулирования бухгалтерского учета,
финансовой отчетности и аудиторской деятельности

Директору Департамента Шнейдману Л.З.

К предложениям Банка России
о внесении изменений в Федеральный закон
«Об аудиторской деятельности»

Уважаемый Леонид Зиновьевич!

В саморегулируемую организацию аудиторов «Российский Союз аудиторов» (Ассоциация) (СРО РСА) от Минфина России поступили для обсуждения предложения Банка России о внесении изменений в Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (далее – Предложения). Данные Предложения направлены на реформирование модели регулирования и надзора за аудиторской деятельностью, включая замену государственного регулятора из числа федеральных органов исполнительной власти (Минфин России) на действующего независимо от других органов власти (Банк России).

По поручению Общего собрания СРО РСА, прошедшего 30 мая 2017 года, направляем следующие замечания и комментарии по присланным предложениям Банка России:

1. Предложениями исключается из Федерального закона № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» норма об обязательном аудите «по критериям» (организаций с объемом выручки более 400 миллионов рублей и/или размером активов более 60 миллионов рублей). Таким образом, предполагается, что существенная часть бизнеса в России будет полностью выведена из-под обязательного аудита.

В результате многократно увеличатся риски предоставления недостоверной отчетности широким кругом хозяйствующих субъектов, снизится эффективность правового механизма противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, противодействия коррупции. Ограничение круга субъектов для контроля в сфере легализации не будет способствовать укреплению экономической безопасности России и борьбе с отмыванием средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, что может вызвать негативную реакцию со стороны ФАТФ при проведении очередного этапа оценки России на соответствие требованиям данной организации. Кроме того, это может отрицательным образом сказаться на собираемости налогов в бюджеты всех уровней. Полагаем, что полное исключение финансовых показателей для определения хозяйствующих субъектов, подлежащих обязательному аудиту, не будет способствовать ни улучшению качества корпоративной отчетности, ни надлежащему контролю со стороны государства.

2. В Предложениях предполагается полностью исключить норму об обязательности аудита «иных фондов». В то же время, согласно ст.7 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», фондом является некоммерческая организация, «преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели». Таким образом, в деятельности любого фонда заинтересовано общество в целом, а не отдельные собственники, поскольку у фонда нет собственников, нет уставного капитала, нет

членства. В силу своей общественной значимости, согласно ст.7 закона № 7-ФЗ, «фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества». В результате, в Предложениях предполагается исключение требования об обязательном аудите финансовой информации деятельности фондов, в то время как в публичном характере и достоверности такой информации заинтересовано общество в целом.

3. Банк России предлагает установить требование о наличии в штате аудиторской организации не менее 3 аудиторов по основному месту работы. При этом, согласно основным показателям рынка аудиторских услуг в России МФ РФ типичная аудиторская организация имеет в штате 4 аудитора, включая работающих по совместительству. Однако не представлено никакого обоснования, которое позволило бы утверждать, что организация с аудиторами по совместительству работает менее качественно, чем организация с аудиторами на постоянном месте работы. В то же время Трудовой кодекс РФ не ограничивает работников в возможности работы по совместительству.

4. В Предложениях предполагается увеличить численность аудиторов, необходимых для допуска аудиторских организаций для осуществления обязательного аудита субъектов, указанных в ч.3 ст.5 Федерального закона № 307-ФЗ (далее - общественно-значимых хозяйствующих субъектов или ОЗХС), до 12 аттестованных аудиторов, работающих по основному месту работы. При этом из Предложений непонятно, идет ли речь о 12 аудиторах с любым квалификационным аттестатом или только об аудиторах с квалификационным аттестатом, выданным одним из СРО аудиторов (далее – «единый аттестат»).

Если речь идет об аудиторах с любым квалификационным аттестатом, то установление такой численности непонятно, поскольку при аудите ОЗХС аудиторами будут являться только лица с единым аттестатом. Если речь идет об аудиторах с единым аттестатом, то вышеуказанные требования создают для подавляющего большинства участников российского аудиторского рынка дискриминационные условия. Во многих регионах России количество аудиторов с единым аттестатом не только не превышает 12, но может даже не достигать минимального количества аудиторов для аудиторской фирмы (3 аудитора). Так, например, в Оренбургской, Ульяновской, Саратовской областях, Республике Чувашия – по 11 таких аудиторов, в Астраханской области - 10, в Липецкой области – 8, в республике Северная Осетия, Сахалинской области, Тамбовской области – 6, в Ивановской, Смоленской области, республике Мордовия, республике Калмыкия, республике Карелия, республика Коми, республике Хакасия – по 4 таких аудитора, в Костромской области, республике Марий Эл – 3, в Брянской области – 2, в Кабардино-Балкарской республике, республике Тыва – 1, в Чеченской республике, в Ненецком автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе, республике Ингушетия – ни одного. Из этих примеров видно, что в целом ряде субъектов Российской Федерации отсутствует хотя бы одна аудиторская организация, которая в новых условиях будет иметь право проверять местные предприятия, являющиеся ОЗХС.

Если предлагаемые нормы будут приняты, то организации из числа ОЗХС будут вынуждены обращаться за проведением аудита только к крупнейшим аудиторским организациям, находящимся преимущественно в московском регионе. Это может привести к дефициту предложения в указанных регионах и существенному увеличению стоимости аудита, необусловленному повышением качества услуг.

Также обращаем внимание на требования, установленные Международным стандартом контроля качества МСКК 1, по которому у аудиторской организации как минимум должны быть определены функции руководителя аудиторского задания, лица, проводящего обзорную проверку, а также лица, ответственного за контроль качества. Установление требования в 12 аудиторов не основано на требованиях МСА и/или иных нормативно-правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность.

5. В Предложениях предполагается запретить членам СРО аудиторов и работникам членов СРО аудиторов входить в состав специализированного органа, осуществляющего контроль качества работы членов саморегулируемой организации аудиторов, полностью игнорируя тем самым принципы саморегулирования, установленные в Федеральном законе от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Саморегулирование предполагает самостоятельную оценку деятельности членов СРО другими членами того же СРО, а не третьими лицами.

6. В Предложениях предполагается изменить требование к саморегулируемой организации в отношении минимального количества ее членов, заменив критерий численности в абсолютном выражении (2000 аудиторских организаций и/или 10000 аудиторов) на показатель «совокупная доля на рынке аудиторских услуг, определенная в порядке, установленном Банком России», который должен составлять не менее 26 %. При этом, из текста предложений не следует, каким образом Банк России будет устанавливать эту долю рынка (на основании каких показателей – численности, выручки, количества аудируемых лиц или ином, сложном показателе). Если речь идет о показателях выручки, то существует опасность еще большей централизации и монополизации аудиторского рынка. Также не представлено никаких обоснований, почему выбирается именно такой критерий. Предложения не содержат пояснения относительно измерителя доли рынка (по количеству проверяемых организаций, общему количеству заключенных договоров, общему размеру выручки аудиторской организации, размеру выручки от проведения аудита или иной показатель).

7. В Предложениях предполагается основываться не на признании аудиторского заключения заведомо ложным в судебном порядке, а на «признании Банком России бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица и (или) указанных сведений об аудируемом лице недостоверными и выявлении фактов несоблюдения аудиторской организацией и (или) аудиторами, являющимися (являвшимися) ее работниками, требований законодательства Российской Федерации в сфере аудиторской деятельности, стандартов аудиторской деятельности, кодекса профессиональной этики аудиторов при подготовке такого мнения».

По сути, признание аудиторского заключения заведомо ложным в судебном порядке заменяется внесудебным определением сведений в аудиторском заключении «недостоверными». Предложения Банка России не содержат критерии «недостоверности» отчетности, не определена обязанность Банка России следовать международным стандартам аудита и/или иным нормативно-правовым актам, в соответствии с которыми аудиторская организация признает ту же бухгалтерскую (финансовую) отчетность аудируемого лица недостоверной. В случае принятия указанных Предложений может сложиться ситуация, когда Банк России признает отчетность недостоверной, следуя критериям, которые сам же и установит, и, одновременно с этим, аудиторская организация признает отчетность достоверной, при этом неукоснительно соблюдая международные стандарты аудита.

8. В Предложениях предполагается установить обязательность страхования ответственности за нарушение договора оказания аудиторских услуг и (или) ответственность за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления аудиторской деятельности. Вместе с тем, сохраняется требование к СРО в отношении обязательного формирования компенсационного фонда. Таким образом, предлагается одновременно два обязательных механизма обеспечения имущественной ответственности одного и того же аудитора, что представляется явно избыточным. При этом, как ранее, так и сейчас действующий Федеральный закон № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» не содержит никаких норм, определяющих порядок обращения, взыскания и выплат из средств компенсационного фонда. Не определяется так же и порядок взаимоотношений страховых компаний и СРО в случае причинения членом СРО ущерба по договорам аудита. Таким образом, данная норма требует тщательного рассмотрения и доработки.

9. Кроме того, обращаем внимание на то, что при передаче функций регулятора аудиторской деятельности от Министерства финансов к Банку России, последний, в случае принятия указанных Предложений, одновременно совместит функции аудируемого лица, заказчика аудиторских услуг (по отношению к аудируемым лицам, где Банк России является акционером (участником) или иным образом участвует в управлении такими аудируемыми лицами (например, в случае назначения в кредитную организацию временной администрации), органа, осуществляющего надзор за кредитными и иными организациями, и регулятора соответствующих рынков услуг.

Совмещение указанных функций создает очевидный конфликт интересов, что нарушает требования статьи 4.1 Федерального закона РФ от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в соответствии с которой Банк России при осуществлении функций, предусмотренных федеральными законами, обязан разрабатывать и реализовывать политику по предотвращению, выявлению и управлению конфликтами интересов. Исходя из указанного, передача Банку России надзорных функций по отношению к аудиторами без внесения изменений в законодательство в отношении аудита как самого Банка России, так и хозяйствующих

субъектов, в отношении которых Банк России является акционером, нарушит основополагающий принцип аудита – его независимость.

Принимая во внимание вышеизложенное, предлагаем доработать Предложения в части организации контроля (надзора) за аудиторской деятельностью с целью исключения возможности произвольной оценки качества работы аудитора, соблюдения принципов аудита, установленных Международными стандартами аудита и законодательством Российской Федерации, сохранения и развития принципов саморегулирования аудиторской деятельности, для чего:

1. Рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения обязательного аудита по критерию «выручка»; увязывать изменение критериев «выручка» и «активы» с введением обязательности аудита в отношении отдельных видов предприятий, деятельность которых имеет существенную социальную значимость вне зависимости от размера выручки или активов баланса;
2. Одновременно с исключением из Федерального закона № 307-ФЗ упоминания об обязательном аудите «иных фондов» внести дополнение в ст.7 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», указав там норму об аудите организаций, созданных в форме фонда;
3. В отсутствие обоснований снижения качества работы аудиторов при работе по совместительству сохранить действующую формулировку Федерального закона № 307-ФЗ в отношении минимальной численности аудиторской организации - три аудитора;
4. Пересмотреть вопрос о минимальной численности аудиторов для аудиторских организаций, проверяющих ОЗХС, установив его с учетом требований действующих с 1 января 2017 года на территории РФ международных стандартов аудита, а именно, Международного стандарта контроля качества (с учетом размера и особенностей функционирования фирмы, а также того, входит ли она в группу компаний (п.5 МСКК));
5. Не принимать норму, устанавливающую запрет членам СРО аудиторов и работникам членов СРО аудиторов входить в состав специализированного органа, осуществляющего контроль качества работы членов саморегулируемой организации аудиторов;
6. Определить непосредственно в Федеральном законе № 307-ФЗ понятие «совокупная доля на рынке аудиторских услуг», порядок и периодичность расчета этого показателя для подтверждения соответствия СРО аудиторов установленным требованиям;
7. Законодательно закрепить один из способов страхования ответственности аудиторов – либо посредством формирования компенсационного фонда, либо путем обязательного страхования ответственности – с внесением соответствующих изменений во все регулирующие данный вопрос законодательные акты;
8. Обратить внимание на невозможность (в случае принятия Предложений) осуществления российскими аудиторами аудита Банка России и организаций, в которых он является основным акционером, а также в случаях когда Банк России назначает временную администрацию или иным образом принимает на себя ответственность за управление аудируемым лицом. Таким образом при смене государственного регулятора возникает неустранимое в действующем правовом поле нарушение принципа независимости, что обуславливает необходимость специального регулирования такого аудита или отказ от его проведения.

Приложение: Таблица предлагаемых Банком России изменений в Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» с предложениями СРО РСА на 51 л. в 1 экз.

Председатель СРО РСА


В.И. Колбасин

Председатель Правления СРО РСА


Л.А. Козлова