

Проект Концепции дальнейшего развития аудиторской деятельности в Российской Федерации

Настоящий проект Концепции дальнейшего развития аудиторской деятельности в Российской Федерации одобрен Советом по аудиторской деятельности 23 июня 2016 г.

ПРОЕКТ

КОНЦЕПЦИЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Общие положения

Концепция дальнейшего развития аудиторской деятельности в Российской Федерации (далее – Концепция) разработана в целях исполнения поручения Президента Российской Федерации от 19 декабря 2015 г. № Пр-2629 и представляет собой систему взглядов на развитие аудиторской деятельности в Российской Федерации на период до 2022 г.

Концепция определяет цель, основные задачи и приоритетные направления дальнейшего развития аудиторской деятельности (далее также – институт аудита) в Российской Федерации в интересах повышения ее роли в общенациональной системе финансового контроля и уровня востребованности ее результатов. Концепция призвана обеспечить:

- 1) оценку современного состояния института аудита и основных проблем его развития;
- 2) определение основной долгосрочной целевой модели организации, регулирования и осуществления аудиторской деятельности;
- 3) реализацию потенциала института аудита как важного элемента инфраструктуры финансовой системы Российской Федерации;
- 4) определение необходимых мероприятий по достижению цели дальнейшего развития аудиторской деятельности, последовательности и сроков их осуществления.

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

Положения настоящей Концепции 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. Основные итоги развития института аудита

Основными итогами развития института аудита являются:

- устойчивое функционирование рынка аудиторских услуг, имеющего значительный потенциал для дальнейшего развития;
- формирование нормативно-правового обеспечения аудиторской деятельности;
- создание институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка;
- организационное оформление аудиторской профессии;
- создание современной системы регистрации аудиторских организаций, аудиторов;
- создание современной системы профессиональной аттестации аудиторов;
- создание всеобъемлющей системы внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов и воздействия на тех из них, которые нарушают установленные требования и правила;
- создание условий, обеспечивающих информационную открытость рынка аудиторских услуг;
- создание системы независимого от аудиторской профессии общественного надзора за институтом аудита;
- соответствие, в основном, института аудита в Российской Федерации международно признанной модели.

По состоянию на 1 января 2016 г. в сфере аудиторской деятельности задействовано 4,4 тыс. аудиторских организаций и 21,5 тыс. аудиторов, в том числе 0,7 тыс. индивидуальных аудиторов. Основное количество аудиторских организаций и аудиторов сосредоточено в Центральном, Приволжском и Северо-Западном федеральных округах. Более 80,0% аудиторских организаций осуществляют деятельность свыше пяти лет. Более 90% аудиторских организаций относятся к субъектам малого и среднего предпринимательства.

В 2015 г. аудиторские организации, индивидуальные аудиторы оказали услуг на общую сумму 56,1 млрд.руб. На протяжении 2011-2015 гг. отмечался ежегодный рост объема услуг, оказанных аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами (от 0,5 до 4,7 % в год). В указанном объеме услуг 49,2% приходится на услуги по проведению аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, 4,0% - на сопутствующие аудиту услуги, 46,8% - 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 порядка 65% объема оказанных услуг, порядка 14,9 % обслуживаемых клиентов, в том числе 28,5% общественно-значимых клиентов. Аудиторские организации, расположенные в Москве (35,4 % общего количества аудиторских организаций), обеспечивают порядка 79% общего объема оказанных услуг по проведению аудита.

Аудиторская деятельность, а также задачи, полномочия и функции аудиторских организаций, аудиторов, их профессиональных объединений 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 со стандартами аудиторской деятельности, кодексом профессиональной этики аудиторов и правилами независимости аудиторов и аудиторских организаций. Завершается создание условий для перехода к применению международных стандартов аудита на территории Российской Федерации. Кроме того, в качестве инструмента регулирования аудиторской деятельности используются разного рода рекомендации, обобщения практики и аналогичные документы.

Основными институтами аудиторской профессии и аудиторского рынка являются: саморегулируемые организации аудиторов, единая аттестационная комиссия, Совет по аудиторской деятельности и его Рабочий орган, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство.

Саморегулируемые организации аудиторов являются некоммерческими организациями, созданными на условиях членства в целях обеспечения условий осуществления аудиторской деятельности. Аудиторские организации, аудиторы объединены в пять саморегулируемых организаций аудиторов. 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 создании, включая финансирование, и деятельности единой аттестационной комиссии; обеспечение информационной открытости деятельности своих членов; представление интересов своих членов в их отношениях с органами власти. Все саморегулируемые организации аудиторов присоединились к Международной федерации бухгалтеров.

Единая аттестационная комиссия является некоммерческой организацией, созданной совместно всеми саморегулируемыми организациями аудиторов для проведения квалификационного экзамена на получение квалификационного аттестата аудитора (далее – квалификационный экзамен).

В целях обеспечения общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности создан Совет по аудиторской деятельности. Он является независимым от аудиторской профессии органом, основными функциями которого являются: рассмотрение вопросов государственной политики и рекомендация к утверждению проектов нормативных правовых

актов в сфере аудиторской деятельности; одобрение правил независимости аудиторов и аудиторских организаций и кодекса профессиональной этики аудиторов; определение областей знаний, из которых устанавливается перечень вопросов, предлагаемых на квалификационном экзамене; рассмотрение обращений и ходатайств саморегулируемых организаций аудиторов в сфере аудиторской деятельности. В целях подготовки решений Совета по аудиторской деятельности создан его Рабочий орган, ставший форумом выработки аудиторским сообществом согласованных решений по вопросам развития аудиторской деятельности.

Министерство финансов Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование аудиторской деятельности, в частности: принятие нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность; ведение государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов и контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов; государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов.

Федеральное казначейство (далее – уполномоченный надзорный орган) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим внешний контроль качества работы аудиторских организаций, которые проводят обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно-значимых организаций, а именно: организаций, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам, иных кредитных и страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов, организаций, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25%, государственных корпораций, государственных компаний.

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 аудиторских организаций; подконтрольность; имущественная ответственность перед потребителями аудиторских услуг и иными лицами.

Создана и устойчиво работает система регистрации аудиторских организаций, аудиторов. Коммерческая организация и физическое лицо приобретают право осуществлять аудиторскую деятельность (участвовать в ней) с даты внесения сведений о них в реестр аудиторов и аудиторских организаций, который ведется саморегулируемыми организациями аудиторов в отношении своих членов. Сведения, содержащиеся в этом реестре, обобщаются в его контрольном экземпляре, который предназначен исключительно для удовлетворения информационных потребностей

потребителей аудиторских услуг и иных заинтересованных лиц. Сведения, содержащиеся в реестре, практически в полном объеме размещены и систематически обновляются на официальных Интернет-сайтах саморегулируемых организаций аудиторов, а сведения, содержащиеся в контрольном экземпляре реестра, - на официальном Интернет-сайте Министерства финансов Российской Федерации.

Система профессиональной аттестации и непрерывного повышения квалификации аудиторов включает:

1) проверку квалификации претендентов на получение квалификационного аттестата аудитора в форме квалификационного экзамена. Квалификационный экзамен проводится в форме комплексного тестирования и письменной работы. 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;

3) подтверждение саморегулируемыми организациями аудиторов соблюдения аудиторами требования об обучении по программам повышения квалификации.

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 уполномоченным надзорным органом.

Наряду с этим 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.

Таким образом, к 2016 г. в Российской Федерации сформирован и функционирует институт аудита, соответствующий, в основном, современной международно признанной модели организации и регулирования аудиторской деятельности¹. Свидетельством такого соответствия стало, в частности, присоединение российской стороны к

¹ См., в частности, Ключевые принципы независимых регуляторов аудиторской деятельности (Международный форум независимых регуляторов аудиторской деятельности), Рамочная основа укрепления потенциала для высококачественной корпоративной отчетности: вопросник для оценки (ЮНКТАД), Регулирование бухгалтерской профессии (Международная федерация бухгалтеров).

Международному форуму независимых регуляторов аудиторской деятельности в марте 2016 г.

3. Основные проблемы развития аудиторской деятельности

Анализ состояния аудиторской деятельности и новых вызовов экономического развития выявил следующие основные проблемы развития аудиторской деятельности.

1. Ситуация на рынке аудиторских услуг в большой степени определяется общими экономическими условиями в Российской Федерации. 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, как минимум, фиксация на неизменном уровне цен на аудиторские и консультационные услуги; снижение платежеспособности клиентов; ценовой демпинг; сложившаяся практика проведения конкурсов по закупкам аудиторских услуг.

2. По-прежнему низким остается уровень востребованности аудиторских услуг. Основными причинами этого являются: недооценка субъектами экономической деятельности, собственниками и инвесторами ценности аудиторских услуг; отсутствие интереса к аудиторским услугам, отличным от обязательного аудита, 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 предпринимаемые в последнее время попытки необоснованного сужения деятельности, традиционно осуществляемой аудиторскими организациями, 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.

3. Отрицательно сказывается на состоянии и развитии института аудита 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.

4. Ограничивает развитие аудиторской деятельности ряд институциональных проблем аудиторской профессии. Среди них - 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; неоправданная конкуренция между саморегулируемыми организациями аудиторов.

5. Одной из наиболее значимых причин низкого уровня доверия к аудиторскому мнению продолжает оставаться недостаточный уровень квалификации аудиторов. 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. Система непрерывного повышения квалификации аудиторов во многих случаях носит формальный характер, не ориентирована на уровни квалификации, предусмотренные профессиональным стандартом «Аудитор». Саморегулируемые организации аудиторов не обеспечивают необходимый количественный и качественный уровень преподавательских кадров для обучения аудиторов по программам повышения квалификации и не осуществляют должный контроль организации повышения квалификации аудиторов.

6. 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.

7. 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.

8. Несмотря на активизацию в последние годы международного сотрудничества в сфере аудита, уровень вовлеченности российской аудиторской профессии в международную деятельность остается низким. Участие саморегулируемых организаций аудиторов в Международной федерации бухгалтеров в большинстве случаев является номинальным. Российское аудиторское сообщество практически не принимает участие в работе по совершенствованию системы международных стандартов в сфере аудиторской деятельности. Невысоким остается уровень сотрудничества с профессиональными институтами аудиторов стран Евразийского экономического союза (ЕАЭС) и СНГ.

4. Цель и основные задачи развития аудиторской деятельности

Главной целью дальнейшего развития аудиторской деятельности в Российской Федерации является формирование и поддержание доверия делового сообщества и общества в целом к результатам оказания аудиторских услуг. Для достижения этой цели необходимо решение следующих основных задач:

- 1) повышение качества аудиторских услуг;
- 2) повышение конкурентоспособности аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов;
- 3) повышение престижа аудиторской профессии.

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

- 1) совершенствованию основ функционирования рынка аудиторских услуг;
- 2) совершенствованию системы регулирования аудиторской деятельности;
- 3) развитию институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка;
- 4) совершенствованию системы профессиональной аттестации и непрерывного повышения квалификации аудиторов;
- 5) развитию системы мониторинга и надзора в аудиторской деятельности, а также мер ответственности;
- 6) повышению уровня вовлеченности российской аудиторской профессии в международную деятельность.

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. Взаимосвязь основных задач и приоритетных направлений дальнейшего развития аудиторской деятельности в Российской Федерации приведена в приложении.

В процессе развития особую актуальность приобретает обеспечение стабильности института аудита. Первостепенное значение в этом имеет своевременное выявление рисков развития (неадекватность экономической ситуации, непоследовательность регулирования, однобокость развития и др.). Предотвращение или смягчение последствий этих рисков требует осуществления скоординированных действий институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка. При этом изменения института аудита должны происходить постепенно с учетом как потребностей и готовности делового сообщества и государства, так и возможностей, потребностей и готовности аудиторской профессии.

5. Приоритетные направления дальнейшего развития аудиторской деятельности

5.1. Совершенствование основ функционирования рынка аудиторских услуг

Определяющим условием дальнейшего развития института аудита является совершенствование основ функционирования рынка аудиторских услуг и поддержание его стабильности. Решение вопросов содержательного наполнения и границ аудиторской деятельности, конкуренции в этом сегменте рынка, взаимодействия аудиторского сообщества с сообществом пользователей аудиторских услуг является критическим для повышения качества аудиторских услуг, конкурентоспособности аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, 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 необходимо осуществить:

а) актуализацию 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, пересмотра состава аудиторских услуг;

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

в) диверсификацию оказываемых аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами услуг, востребованных экономическими субъектами, повышение квалификации аудиторов в сфере оказания услуг, отличных от традиционного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности;

г) увеличение объема дополнительной работы, выполняемой аудиторскими организациями при проведении обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, в частности, введение

проверки заявлений руководства кредитных и некредитных финансовых организаций об эффективности созданных и поддерживаемых ими систем внутреннего контроля (на основе нормативно установленных критериев создания таких систем), проверки соответствия деятельности публичных акционерных обществ их стратегическим документам (на основе нормативно установленных критериев такого соответствия);

д) совершенствование технологии аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций и оказания других аудиторских услуг, в том числе посредством применения электронных технологий анализа данных, интенсификацию процесса оказания аудиторских и связанных с ними услуг, в том числе посредством стандартизации аудиторских бизнес-процессов;

е) повышение требований к аудиторским организациям, обслуживающим общественно-значимые организации;

ж) стимулирование создания и деятельности российских сетей аудиторских организаций;

з) организацию и осуществление мониторинга практики применения профессионального стандарта «Аудитор»;

и) совершенствование механизмов обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемых организаций аудиторских, в том числе закрепление в Федеральном законе «Об аудиторской деятельности» права саморегулируемых организаций аудиторских выбирать способ имущественной ответственности;

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

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, в том числе распространение требования обязательного аудита на новые виды экономической деятельности, могут привести к дискредитации института аудита, росту недобросовестной конкуренции на рынке аудиторских услуг;

м) усиление административной ответственности экономических субъектов за уклонение от проведения обязательного аудита их бухгалтерской (финансовой) отчетности;

н) совершенствование инфраструктуры аудиторского рынка.

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) принять меры по повышению роли комитетов по аудиту советов директоров (наблюдательных советов) акционерных обществ во взаимодействии этих обществ 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, в годовом отчете;

г) ввести ротацию аудиторских организаций при обслуживании ими общественно-значимых организаций, определив: периодичность ротации, которая не приведет к излишним затратам аудируемых лиц, не нарушит преемственность в проведении аудита, позволит аудиторским организациям накапливать необходимые и достаточные знания об аудируемом лице; разумную продолжительность периода до наступления момента, когда аудиторская организация вновь получает право обслуживать то же аудируемое лицо; случаи, когда ротация может не проводиться;

д) совершенствовать конкурсные процедуры отбора аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, в частности, посредством определения типовых нестоимостных критериев оценки заявок, окончательных предложений участников закупки аудиторских услуг и порядка их оценки;

е) совершенствовать механизм оценки деловой (профессиональной) репутации аудиторских организаций, аудиторов, в том числе посредством конкретизации понятия деловой (профессиональной) репутации аудиторской организации, аудитора;

ж) организовать 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 саморегулируемых организаций аудиторов.

5.2. Совершенствование системы регулирования аудиторской деятельности

Регулирование аудиторской деятельности осуществляется посредством, во-первых, 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) и, во-вторых, путем издания соответствующих рекомендаций (обобщения лучшей практики, обычаев делового оборота, др.), следуя которым, аудиторские организации, аудиторы получают дополнительные конкурентные преимущества. Субъектами регулирования аудиторской деятельности, осуществляемого в первой форме, являются преимущественно государство и Совет по аудиторской деятельности при активном участии саморегулируемых организаций аудиторов в разработке регулирующих актов. Регулирование аудиторской деятельности во второй форме должны осуществлять преимущественно саморегулируемые организации аудиторов.

Отечественный и мировой опыт свидетельствуют, что добиться наилучшего результата позволяет сочетание двух форм регулирования при активном взаимодействии всех субъектов регулирования аудиторской деятельности. Соотношение форм регулирования в каждый конкретный период определяется экономическими условиями, приоритетами государственной политики, степенью развитости институтов аудиторского рынка и аудиторской профессии, международно признанной практикой.

В целях развития системы обязательных требований к аудиторским организациям, аудиторам необходимо:

а) совершенствовать законодательство Российской Федерации об аудиторской деятельности, в том числе обеспечить согласованность

федеральных законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы, регулирующие аудиторскую деятельность, с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»;

б) завершить принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих признание международных стандартов аудита для применения на территории Российской Федерации, а также совершенствовать текст этих стандартов на русском языке, организовать систему внесения изменений в них и поддерживать их в актуальном состоянии;

в) осуществить гармонизацию законодательства Российской Федерации об аудиторской деятельности с едиными принципами осуществления аудиторской деятельности на территории ЕАЭС;

г) укреплять обеспечивающий основу взаимоотношений аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов и аудируемых лиц институт аудиторской тайны, имея при этом в виду общественную значимость услуг, оказываемых этими субъектами;

д) обеспечить систематическую актуализацию правил независимости аудиторов и аудиторских организаций и кодекса профессиональной этики аудиторов в соответствии с этическими стандартами, принимаемыми Международной федерацией бухгалтеров;

е) обеспечить предсказуемость регулирования аудиторской деятельности на основе широкого общественного обсуждения инициатив в данной сфере.

Реализация указанных мер, отработка современных механизмов регулирования аудиторской деятельности, определение наиболее эффективной модели саморегулирования в этой сфере, формирование единого рынка аудиторских услуг на территории ЕАЭС должны завершиться разработкой новой редакции Федерального закона «Об аудиторской деятельности».

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 саморегулируемыми организациями аудиторов 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, формирования аудиторской выборки, определения уровней существенности, организацию распространения лучшего международного опыта применения указанных стандартов;

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

5.3. Развитие институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка

Основным институтом аудиторской профессии являются саморегулируемые организации аудиторов. При определении 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, юридическая и техническая 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 исследования, просветительская, разъяснительная и информационная работа, поддержание связей с пользователями аудиторских услуг и деловым сообществом, создание и поддержание положительного имиджа аудиторской профессии. Дальнейшее укрепление институтов аудиторской профессии предполагает:

а) активизацию участия аудиторских организаций, аудиторов в деятельности саморегулируемых организаций аудиторов, членами которых они являются;

б) сохранение возможности объединения в одной саморегулируемой организации аудиторов аудиторских организаций и аудиторов;

в) совершенствование корпоративного управления в саморегулируемых организациях аудиторов, в частности, посредством повышения роли независимых членов коллегиальных органов управления, систематической ротации членов коллегиальных и исполнительных органов управления;

г) упорядочение работы саморегулируемых организаций аудиторов по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) их членов;

д) укрепление финансовой базы саморегулируемых организаций аудиторов;

е) расширение членской базы саморегулируемых организаций аудиторов за счет представителей связанных (смежных) видов экономической деятельности при условии обеспечения в деятельности органов управления таких организаций независимости аудиторских организаций и аудиторов при осуществлении органами управления функций, непосредственно связанных с аудиторской деятельностью;

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

з) совершенствование работы единой аттестационной комиссии, в том числе усиление подотчетности исполнительного органа управления коллегиальному органу управления при одновременном сохранении независимости первого в вопросах организации и проведения квалификационного экзамена, введение ротации членов коллегиального и исполнительного органов управления.

В целях развития институтов аудиторского рынка необходимо укрепление органов независимого от аудиторской профессии регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней, 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.

Результативность деятельности институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка в большой степени зависит от их взаимодействия. В связи с этим должны быть приняты меры по:

а) совершенствованию информационного обмена между институтами аудиторской профессии и аудиторского рынка;

б) расширению форм взаимодействия институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка;

в) устранению либо сведению к минимуму дублирования функций и полномочий институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка, в частности, сведению к минимуму дублирующих контрольных мероприятий, осуществляемых уполномоченным надзорным органом и саморегулируемыми организациями аудиторов в отношении одних и тех же аудиторских организаций, имея при этом в виду сохранение независимости контроля, осуществляемого уполномоченным надзорным органом, от аудиторской профессии.

С целью повышения прозрачности процедур регулирования аудиторской деятельности и уровня информированности участников рынка аудиторских услуг о подготавливаемых и принимаемых решениях по вопросам регулирования аудиторской деятельности, должна быть внедрена федеральная информационная система регулирования аудиторской деятельности. Эта система призвана обеспечить, среди прочего, возможность интеграции информационных ресурсов участников рынка аудиторских услуг, исключение дублирования процедур сбора и обработки информации, переход на электронный юридически значимый документооборот, максимально полное раскрытие информации о регулируемой сфере деятельности, создание площадки для обсуждения вопросов, касающихся развития института аудита, текущих проблем, ожиданий и пожеланий участников рынка.

5.4. Совершенствование системы профессиональной аттестации и непрерывного повышения квалификации аудиторов

Стабильное и качественное функционирование института аудита предполагает дальнейшее совершенствование системы профессиональной

аттестации и непрерывного повышения квалификации аудиторов. В целях развития системы профессиональной аттестации аудиторов необходимо:

а) осуществить переход к модульной системе проведения квалификационного экзамена по тестируемым областям знаний и уровням компетенций;

б) повысить прозрачность содержания квалификационного экзамена, в том числе посредством обеспечения доступности материалов, необходимых для подготовки к квалификационному экзамену;

в) реализовать компетентностный подход при определении содержания и структуры квалификационного экзамена, в том числе посредством уточнения тестируемых областей знаний и уровней владения ими, а также уровня компетенций применительно к каждой тестируемой области знаний и уровню владения ими;

г) обеспечить постоянную актуализацию вопросов и заданий, предлагаемых претендентам на квалификационном экзамене;

д) осуществить меры, обеспечивающие 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) переориентация обучения по программам повышения квалификации на уровни квалификации, предусмотренные профессиональным стандартом «Аудитор»;

б) 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;

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

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

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

е) активное применение современных форм обучения, в том числе на основе IT-технологий.

5.5. Развитие системы мониторинга и надзора в аудиторской деятельности, а также мер ответственности

Одним из важнейших факторов обеспечения качества аудиторских услуг должна стать действенная система мониторинга и надзора в аудиторской деятельности, а также система мер ответственности

аудиторских организаций, аудиторов. 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: внутрифирменный контроль; контроль внутри профессии; независимый от аудиторской профессии контроль.

Внутрифирменный контроль должен осуществляться аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами в отношении качества оказываемых ими аудиторских услуг. Цель развития внутрифирменного контроля – 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 контроля качества работы;

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

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

В целях развития контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов внутри профессии (контроль, осуществляемый саморегулируемыми организациями аудиторов) 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 саморегулируемыми организациями аудиторов мониторинга деятельности своих членов в целях выявления рисков нарушения ими правил аудиторской деятельности и предотвращения таких нарушений;

в) осуществить унификацию методик проведения внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов, принятых саморегулируемыми организациями аудиторов;

г) развивать дифференцированные контрольные подходы в отношении разных групп членов саморегулируемых организаций аудиторов;

д) обеспечить систематическое обучение и повышение квалификации штатных и нештатных контролеров качества саморегулируемых организаций аудиторов;

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

ж) разработать и внедрить систему показателей результативности работы саморегулируемых организаций аудиторов по осуществлению внешнего контроля качества работы их членов;

з) усилить контроль организации и осуществления саморегулируемыми организациями аудиторов внешнего контроля качества работы их членов.

Независимый от аудиторской профессии контроль качества работы 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 уполномоченного надзорного органа, в том числе посредством ориентации на контроль по существу, расширения 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, качество работы которых подлежит контролю уполномоченным надзорным органом, имея в виду ограничение его аудиторскими организациями, обслуживающими общественно-значимые организации;

в) усилить взаимодействие уполномоченного надзорного органа с Банком России, государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов», Росимуществом;

г) обеспечить взаимодействие Банка России с аудиторскими организациями, оказывающими аудиторские услуги организациям, в отношении которых он осуществляет контроль и надзор;

д) принять меры по совершенствованию нормативной правовой базы и практики проведения уполномоченным надзорным органом 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.

Для преодоления формальных подходов при осуществлении внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов необходимо последовательное внедрение механизма профессионального суждения контролирующего органа по отдельным вопросам деятельности объекта проверки при одновременном обеспечении контроля за процедурой принятий решений контролирующим органом. В числе приоритетных вопросов внешнего контроля качества работы 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.

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

- а) унифицировать 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 практику функционирования института признания аудиторских заключений заведомо ложными в судебном порядке;
- 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.

5.6. Повышение уровня вовлеченности российской аудиторской профессии в международную деятельность

В условиях активизации интеграционных процессов для решения актуальных вопросов аудиторской деятельности основными направлениями международного взаимодействия и повышения уровня вовлеченности российской аудиторской профессии в него должны стать:

- 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.

Основное взаимодействие должно вестись в рамках «Группы Двадцати», Совета по финансовой стабильности, ЕАЭС, Международного форума независимых регуляторов аудиторской деятельности, Межправительственной рабочей группы экспертов по международным стандартам бухгалтерского учета ЮНКТАД, Международной федерации бухгалтеров, Координационного совета по бухгалтерскому учету при Исполкоме СНГ.

Необходимо активизировать участие российского аудиторского сообщества в деятельности Международной федерации бухгалтеров посредством, в том числе 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. Должно быть усилено влияние региональной группы профессиональных организаций бухгалтеров и аудиторов государств-участников СНГ на деятельность Международной федерации бухгалтеров. Министерством финансов Российской Федерации должно быть налажено 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 должна быть направлена на обмен опытом независимых от аудиторской профессии органов регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней, гармонизацию существующих систем регулирования и надзора. Должна быть продолжена работа по имплементации в российскую практику международного стандарта «Ключевые принципы независимых регуляторов аудиторской деятельности».

Совершенствование регулирования аудиторской деятельности и надзора за ней в Российской Федерации происходит в контексте интеграционных процессов в рамках ЕАЭС. В среднесрочной перспективе предстоит завершение разработки и принятие соглашения об аудиторской деятельности на территории ЕАЭС, приведение законодательства Российской Федерации об аудиторской деятельности в соответствие с этим соглашением, взаимное устранение государствами-членами ЕАЭС барьеров и ограничений доступа на национальные рынки аудиторских услуг. Кроме того, в целях создания условий для свободного движения капитала должен быть налажен эффективный информационный обмен и сотрудничество между соответственно регуляторами аудиторской деятельности государств-членов

ЕАЭС, органами, осуществляющими надзор за аудиторскими организациями, аудиторами, профессиональными институтами аудиторов.

Учитывая членство Российской Федерации в «Группе Двадцати» и Совете по финансовой стабильности, должна быть продолжена реализация достигнутых в формате этих организаций договоренностей в сфере аудиторской деятельности. В частности, в ближайшую перспективу должен быть завершён переход к применению в российской практике международных стандартов аудита.

6. Основные этапы реализации Концепции

Реализация Концепции будет осуществлена в два этапа.

2017-2019 гг. Осуществление неотложных мер по совершенствованию основ функционирования рынка аудиторских услуг и развитию институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка. Реализация мер, направленных на дестимулирование недобросовестного поведения на рынке аудиторских услуг, повышение требований к аудиторским организациям, обслуживающим общественно-значимые организации, и внедрение действенной системы учета таких аудиторских организаций. Завершение формирования модели саморегулирования в сфере аудиторской деятельности. Разработка новой модели квалификационного экзамена. Осуществление мер по преодолению формализма в системе непрерывного повышения квалификации аудиторов. Формирование условий, в том числе регуляторной среды, для перехода от формального внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов к контролю по существу. Активизация участия в разработке международных стандартов в сфере аудиторской деятельности.

2020-2021 гг. Осуществление мер по реализации новых подходов и механизмов регулирования рынка аудиторских услуг и аудиторской профессии, выработанных на первом этапе реализации Концепции. Завершение приведения инфраструктуры рынка аудиторских услуг в соответствие с международно признанной практикой. Гармонизация законодательства Российской Федерации об аудиторской деятельности с едиными принципами осуществления аудиторской деятельности на территории ЕАЭС. Активизация участия в руководящих и специализированных органах Международной федерации бухгалтеров. Разработка и принятие новой редакции Федерального закона «Об аудиторской деятельности».

Поскольку Концепция носит целостный характер, максимальный эффект может быть достигнут при ее комплексной реализации. Однако в условиях текущей экономической ситуации и с учетом современного состояния института аудита ряд факторов (ограниченность ресурсов, скорость принятия изменений в правовые акты, др.) может привести к задержке реализации отдельных положений Концепции в объеме, достаточном для появления позитивного результата в заданный период. В

связи с этим при реализации конкретных положений Концепции должны быть приняты во внимание соответствующие риски и ограничения.

7. Ожидаемые результаты реализации Концепции

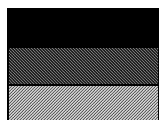
Результатом реализации Концепции должно стать повышение роли института аудита в общенациональной системе финансового контроля и уровня востребованности его результатов. Реализация Концепции будет способствовать:

- 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.

Приложение
к Концепции дальнейшего развития
аудиторской деятельности в
Российской
Федерации

**Взаимосвязь основных задач и приоритетных направлений
дальнейшего развития аудиторской деятельности
в Российской Федерации**

Основные задачи	Повышение качества аудиторских услуг	Повышение конкуренто- способности аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов	Повышение престижа аудиторской профессии
Приоритетные направления			
Совершенствование основ функционирования рынка аудиторских услуг			
Совершенствование системы регулирования аудиторской деятельности			
Развитие институтов аудиторской профессии и аудиторского рынка			
Совершенствование системы профессиональной аттестации и непрерывного повышения квалификации аудиторов			
Развитие системы мониторинга и надзора в аудиторской деятельности, а также мер ответственности			
Повышение уровня вовлеченности российской аудиторской профессии в международную деятельность			



значительно влияет на решение задачи

влияет на решение задачи

влияет на решение задачи, но незначительно