

Предложения по проекту доклада направляются по адресу электронной почты
1248@minfin.ru до 29 апреля 2019 г.

ПРОЕКТ

Утвержден
приказом Министерства финансов
Российской Федерации
от «___» _____ 2019 г. №___

Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов в 2018 г.

Введение

В настоящем документе обобщена и проанализирована правоприменительная практика организации и проведения государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов и правоприменительная практика соблюдения требований Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее – Федеральный закон «Об аудиторской деятельности») и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов (далее – обязательные требования).

Настоящий документ составлен на основе анализа требований нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность, материалов проверок саморегулируемых организаций аудиторов, результатов систематического наблюдения (мониторинга) исполнения саморегулируемыми организациями аудиторов обязательных требований, анализа поступивших в Минфин России отчетов саморегулируемых организаций аудиторов, обращений граждан о деятельности саморегулируемых организаций аудиторов, анализа документов и сведений, размещенных на официальных сайтах саморегулируемых организаций аудиторов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт саморегулируемой организации аудиторов).

1. Общая характеристика государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов

Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов осуществляет Минфин России. Объектом государственного контроля (надзора) являются саморегулируемые организации аудиторов, включенные в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов. В государственном реестре саморегулируемых организаций аудиторов содержатся сведения о двух саморегулируемых организациях аудиторов: «Российский Союз аудиторов» (Ассоциация) (далее - РСА), Ассоциация «Содружество» (далее - ААС) (таблица № 1).

Таблица № 1

Саморегулируемые организации аудиторов, сведения о которых были внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов по состоянию на 1 января 2018 года

Регистрационный номер записи	Саморегулируемая организация аудиторов	Дата включения сведений в реестр
03	РСА	27.11.2009
06	ААС	30.12.2009

Саморегулируемые организации аудиторов объединяют аудиторов и аудиторские организации. Все саморегулируемые организации аудиторов находятся в г. Москве. Согласно данным реестров аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов членами саморегулируемых организаций аудиторов по состоянию на 1 января 2018 года были 4133 аудиторских организации и 19534 аудитора.

Основанием осуществления Минфином России государственной функции по государственному контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов являлась статья 22 Федерального закона «Об аудиторской деятельности», подпункт 5.3.30 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329, и пункт 2 Положения о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1202 (далее – Положение о государственном надзоре). Порядок исполнения данной государственной функции установлен Административным регламентом по исполнению Министерством финансов Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, утвержденным приказом Минфина России от 21 сентября 2011 г. № 115н.

Согласно Федеральному закону «Об аудиторской деятельности» предметом государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов является соблюдение этими организациями обязательных требований. Перечень правовых актов и их отдельных частей (приложений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, утвержден приказом Минфина России от 18 октября 2016 г. № 444 (в редакции приказов Минфина России от 9 марта 2017 г. № 269, от 10 мая 2017 г. № 354, от 29 мая 2017 г. № 387).

В 2018 году государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов осуществлялся:

1) в соответствии с Планом проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Министерством финансов Российской Федерации на 2018 г., утвержденным Минфином России 30 октября 2017 г. и

согласованным Генеральной прокуратурой Российской Федерации (далее – План проверок). План проверок опубликован на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт Минфина России) в декабре 2017 года.

В соответствии с Планом проверок проведена одна плановая выездная проверка соблюдения ААС Федерального закона «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов в части осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов (ноябрь – декабрь 2018 года);

2) в соответствии с подпунктом «в» пункта 5 Положения о государственном надзоре проводилось систематическое наблюдение (апрель, август, декабрь 2018 года) за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении РСА и ААС своей деятельности, в том числе проведение анализа поступивших в Минфин России документов и сведений и (или) размещенной на официальном сайте саморегулируемой организации аудиторов информации (далее – наблюдение).

В 2018 г. внеплановые проверки саморегулируемых организаций аудиторов не проводились.

В соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» и Положением о государственном надзоре по результатам проведенных в 2018 году проверок и наблюдений Минфином России (вынесены) направлены:

1) предупреждение в письменной форме о недопустимости нарушений обязательных требований от 21 января 2019 г. № 010 ААС (срок принятия мер по недопущению в дальнейшем нарушений - 1 мая 2019 г.,);

2) письмо Минфина России от 21 января 2019 г. № 07-03-21/2647 о выявленных в ходе плановой выездной проверки РСА недостатках в организации работы по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов (срок принятия мер по устранению недостатков в организации работы - 1 мая 2019 г.);

3) 10 писем Минфина России о выявленных в ходе наблюдения недостатках: по 5 писем в РСА и ААС.

В 2018 году саморегулируемые организации аудиторов, их должностные лица к административной ответственности не привлекались.

Во исполнение Правил формирования и ведения единого реестра проверок, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415, информация о проведенной в 2018 году проверке ААС, о ее результатах и о принятых ААС мерах по устранению выявленных нарушений внесена в единый реестр проверок.

Во исполнение части 9 статьи 22 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» о результатах проведенной проверки и о принятом решении Минфин России информировал Совет по аудиторской деятельности, созданный в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» в целях обеспечения общественных интересов в ходе осуществления аудиторской деятельности. Информация о проведенной Минфином России проверке и принятом по ее результатам решении опубликована на официальном сайте Минфина России.

В целях оказания методической помощи саморегулируемым организациям аудиторов, а также предотвращения возможных нарушений и недостатков Минфином России велась соответствующая профилактическая работа. Основными способами проведения такой работы в 2018 году стали:

1) утверждение Программы профилактики нарушений обязательных требований саморегулируемыми организациями аудиторов на 2018 год (приказ Минфина России от 7 марта 2018 г. № 128);

2) размещение в специальном разделе на официальном сайте Минфина России информации, касающейся профилактики нарушений обязательных требований саморегулируемыми организациями аудиторов;

3) размещение в специальном разделе на официальном сайте Минфина России информации, касающейся профилактики нарушений аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами требований Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», в том числе по повышению эффективности организации и осуществления саморегулируемыми организациями аудиторов и Федеральным казначейством контроля соблюдения аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами указанных требований;

4) поддержание в актуальном состоянии на официальном сайте Минфина России перечня нормативных правовых актов и их отдельных частей (приложений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, и самих нормативных правовых актов;

5) информирование всех саморегулируемых организаций аудиторов о результатах проведенной проверки путем размещения соответствующего документа на официальном сайте Минфина России (после окончания проверки) и рассмотрения результатов проверки на заседаниях Совета по аудиторской деятельности (март 2018 года);

6) обобщение результатов государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, осуществленного Минфином России в 2017 году, информирование об этом всех саморегулируемых организаций аудиторов путем размещения соответствующего документа на официальном сайте Минфина России;

7) подготовка отчета о контроле качества работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов за 2017 год и размещение его на официальном сайте Минфина России;

8) подготовка документа «Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов в 2017 г.», утвержденного приказом Минфина России от 30 июля 2018 г. № 1673, и размещение его на официальном сайте Минфина России. Указанный документ обсужден и одобрен Советом по аудиторской деятельности в июне 2018 года;

9) проведение совещаний с саморегулируемыми организациями аудиторов по обсуждению результатов анализа практики применения саморегулируемыми организациями аудиторов обязательных требований (май, август, декабрь

2018 года). Информация о результатах совещания размещена на официальном сайте Минфина России.

В 2018 году в судах не оспаривались основания и результаты проведения в 2018 году в отношении саморегулируемых организаций аудиторов мероприятий по контролю.

2. Правоприменительная практика организации и проведения государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов

Обобщение и анализ правоприменительной практики организации и проведения государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов не выявил проблемных вопросов, наличия устаревших, дублирующих и избыточных требований в части:

- составления ежегодного плана проверок саморегулируемых организаций аудиторов, его направления в органы прокуратуры и доработки по итогам рассмотрения органами прокуратуры;
- использования оснований для проведения внеплановых проверок, согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры в установленных федеральными законами случаях;
- издания приказов Минфина России о проведении проверок саморегулируемых организаций аудиторов, их содержания;
- выбора документарной или выездной проверки саморегулируемой организации аудиторов;
- исчисления и соблюдения сроков проведения проверки саморегулируемой организации аудиторов;
- соблюдения прав саморегулируемой организации аудиторов при организации и проведении проверки;
- оформления результатов проверки саморегулируемой организации аудиторов и принятия мер по ее результатам;
- применения к саморегулируемым организациям аудиторов мер воздействия, установленных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», за нарушения обязательных требований, выявленные при осуществлении государственного контроля (надзора);
- привлечения саморегулируемых организаций аудиторов, их должностных лиц к административной ответственности за административные правонарушения, выявленные в ходе осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов;
- оценки тяжести нарушений обязательных требований и выбора ответственности, к которой привлекается саморегулируемая организация аудиторов.

3. Правоприменительная практика соблюдения саморегулируемыми организациями аудиторов обязательных требований

Осуществленные в 2018 году мероприятия государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов выявили

отдельные нарушения обязательных требований и недостатки в организации работы саморегулируемых организаций аудиторов.

В целях совершенствования деятельности саморегулируемых организаций аудиторов результаты государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов в 2018 году обобщены и размещены на официальном сайте Минфина России в разделе «Аудиторская деятельность – Контроль и надзор».

Выявленные в ходе государственного контроля (надзора) нарушения и недостатки требуют принятия мер саморегулируемыми организациями аудиторов. Наличие устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований не установлено.

3.1. Осуществление саморегулируемыми организациями аудиторов внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов

Мероприятия государственного контроля (надзора) в части применения мер дисциплинарного воздействия в отношении аудиторских организаций, аудиторов, допустивших нарушения требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности», стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов (далее – установленные требования) показали, что саморегулируемыми организациями аудиторов:

- утверждены комплекты внутренних организационно-распорядительных документов, устанавливающих порядок организации работы по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов;
- создан специализированный орган осуществляющий контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации аудиторов установленных требований;
- организована работа по осуществлению контроля за соблюдением членами саморегулируемой организации аудиторов установленных требований.

Вместе с тем мероприятиями государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов выявлены случаи:

- несоблюдения периодичности проведения плановых проверок;
- размещения на официальном сайте ААС годовых планов внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов (далее – ВККР) с нарушением установленных требований доступа к ним;
- отсутствия в материалах проверок утвержденных программ, доказательств, подтверждающих результаты проверки;
- осуществления ВККР без должной тщательности;
- несоблюдения требований к содержанию отчетов о результатах проверок и срокам их составления;
- неинформирования или несвоевременного информирования Федерального казначейства об исполнении его предписаний и по другим вопросам;
- недостаточного внимания контролеров и кураторов проверок к вопросам исполнения аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами

требований Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

- отсутствия специальных проверок аудиторских организаций, относящихся к субъектам значительного уровня риска согласно Секторальной оценке рисков легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма с участием аудиторов.

3.2. Обеспечение саморегулируемой организацией аудиторов доступа к информации

В целях обеспечения доступа к информации, предусмотренной статьей 7 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» каждой саморегулируемой организацией аудиторов:

- создан и ведется официальный сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в электронный адрес которого включено доменное имя, права на которое принадлежит этой саморегулируемой организации аудиторов;

- утверждена внутренняя организационно-распорядительная документация, устанавливающая порядок раскрытия информации на официальном сайте саморегулируемой организации аудиторов;

- организована работа по раскрытию информации на официальном сайте саморегулируемой организации аудиторов.

Вместе с тем мероприятиями государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов выявлены случаи размещения на официальных сайтах саморегулируемых организаций аудиторов неактуальной информации (о содержании стандартов и правил; о количественном и персональном составе постоянно действующего коллегиального органа управления, в том числе штатных должностях членов постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации аудиторов по основному месту работы).

3.3. Ведение реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов

Саморегулируемыми организациями аудиторов принят комплекс внутренних организационно-распорядительных документов, обеспечивающих реализацию требований в отношении ведения реестра аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов (далее - Реестр), определены процедуры ведения и хранения Реестра, перечни включаемых в Реестр сведений, порядок раскрытия информации, порядок получения заинтересованными лицами выписок из Реестра, подразделения и уполномоченные лица, ответственные за ведение Реестра. Создана техническая база ведения Реестра.

Вместе с тем мероприятиями государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов выявлены случаи:

- невыполнения отдельными аудиторскими организациями – членами саморегулируемых организаций аудиторов требования к численности аудиторов;
- невыполнения отдельными аудиторскими организациями – членами саморегулируемых организаций аудиторов требования к лицу, являющемуся единоличным исполнительным органом аудиторской организации;
- невыполнения отдельными аудиторскими организациями - членами саморегулируемых организаций аудиторов требования к представлению информации о дате заключения первого в календарном году договора на проведение аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций, указанных в части 3 статьи 5 Федерального закона «Об аудиторской деятельности».

4. Выводы и предложения по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов

По результатам проведенного обобщения и анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов можно сделать следующие выводы и предложения:

1) государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов обеспечивает своевременное выявление и устранение нарушений и недостатков в исполнении обязательных требований этими организациями, и тем самым защиту интересов членов этих организаций;

2) Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» и принятые в соответствии с ним иные нормативные правовые акты, обеспечивают правовую основу деятельности саморегулируемых организаций аудиторов и выполнения ими возложенных на них функций, а также осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов;

3) применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов направлено на снижение нагрузки на саморегулируемые организации аудиторов;

4) нормативные правовые акты, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, не содержат устаревших, избыточных и дублирующих требований;

5) проводимые мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в соответствии с ежегодно утверждаемой программой профилактики нарушений способствуют сокращению предупреждений нарушений саморегулируемыми организациями аудиторов обязательных требований, устранению причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований;

6) проведенный государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов выявил нарушения и недостатки в осуществлении саморегулируемыми организациями аудиторов возложенной на них Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с

ним иными нормативными правовыми актами функции по осуществлению ВККР. Выявленные нарушения и недостатки касались, в частности, организации соответствующей деятельности саморегулируемых организаций аудиторов и внутреннего контроля за ней;

7) отсутствие системной работы саморегулируемых организаций аудиторов по профилактике нарушений обязательных требований аудиторскими организациями, аудиторами, что не способствует предупреждению нарушений обязательных требований, устранению причин, факторов и условий, способствующих возможному нарушению обязательных требований, снижению административной нагрузки на аудиторские организации и аудиторов, мотивации их к добросовестной деятельности;

8) формальный подход к организации обучения и повышения квалификации контролеров, в результате чего обучение и повышение квалификации не приводят к реальному совершенствованию знаний и навыков контролеров;

9) формальный подход и длительные сроки рассмотрения жалоб на действия (бездействие) аудиторских организаций, аудиторов оказывают отрицательное влияние на оценку деятельности саморегулируемых организаций аудиторов со стороны членов саморегулируемых организаций аудиторов, пользователей аудиторских услуг и иных заинтересованных лиц;

10) низкая эффективность воздействия саморегулируемых организаций аудиторов на своих членов в отношении качества оказываемых последними услуг является, в том числе, следствием недостаточной работы саморегулируемых организаций аудиторов по применению мер дисциплинарного воздействия, рассмотрению жалоб;

11) установление требований в отношении организации «корпоративного управления» в саморегулируемых организациях аудиторов (создание бюджетных комитетов, система внутреннего контроля, обязательная ротация руководящих кадров, включая исполнительные органы, отчетность перед членами, проведение общих собраний, др.) позволит повысить эффективность и открытость саморегулируемых организаций аудиторов, уменьшит количество нарушений и недостатков при осуществлении возложенных на саморегулируемые организации аудиторов Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами функций;

12) распространение действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на саморегулируемые организации аудиторов, а также на иные саморегулируемые организации, членство в которых является обязательным, будет способствовать повышению ответственности саморегулируемых организаций в данном вопросе, а также создаст реальный механизм взаимодействия третьих лиц с саморегулируемыми организациями.