

Предложения по проекту доклада направляются по адресу электронной почты
1248@minfin.ru до 31 мая 2018 г.

ПРОЕКТ

Утвержден
приказом Министерства финансов
Российской Федерации
от «___» _____ 2018 г. №___

Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов в 2017 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. С 9 января 2017 г. 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).

Саморегулируемые организации аудиторов, сведения о которых были внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов по состоянию на 9 января 2017 г.

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 2017 г. были 4364 аудиторских организаций и 19588 аудиторов.

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 2017 г. 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 в 2017 г., утвержденным Минфином России 31 октября 2016 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 ноябре 2016 г.

В соответствии с Планом проверок проведена одна плановая выездная проверка соблюдения РСА требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов в части применения мер дисциплинарного воздействия в отношении аудиторских организаций, аудиторов, допустивших нарушения установленных требований, рассмотрения жалоб на действия (бездействие) аудиторских организаций, аудиторов (октябрь – ноябрь 2017 г.);

2) в соответствии с подпунктом «в» пункта 5 Положения о государственном надзоре проводилось систематическое наблюдение (апрель, август, декабрь 2017 г.) исполнения 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 информации (далее – наблюдение).

В 2017 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 2017 г. проверок и наблюдений Минфином России направлены:

1) письмо Минфина России от 12 декабря 2017 г. № 07-03-19/82636 о выявленных в ходе плановой выездной проверки РСА нарушений и недостатков (срок для принятия мер по устранению выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков - 1 марта 2018 г.; по результатам плановой выездной проверки РСА было выявлено два нарушения требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов. В связи с тем, что выявленные нарушения носили единичный, несистемный характер Минфином России было принято решение не применять к РСА мер воздействия);

2) 8 писем Минфина России о выявленных в ходе наблюдения недостатках: по 4 письма в РСА и ААС.

В 2017 г. 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 2017 г. проверке саморегулируемой организации аудиторов, о ее результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений внесена в единый реестр проверок.

Во исполнение части 9 статьи 22 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» о результатах проведенных проверок и о принятых решениях 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 проведенных Минфином России проверках и принятых по результатам их решениях 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 2017 г. стали:

1) утверждение Программы профилактики нарушений обязательных требований Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов саморегулируемыми организациями аудиторов на 2017 год (приказ Минфина России от 22 марта 2017 г. № 283);

2) создание раздела на официальном сайте Минфина России и размещение в нем всей информации, касающейся профилактики нарушений обязательных требований саморегулируемыми организациями аудиторов;

3) разработка Классификатора типовых нарушений обязательных требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов, выявленных Минфином России в ходе осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, и размещение его на официальном сайте Минфина России. Указанный классификатор одобрен Советом по аудиторской деятельности в декабре 2017 г.;

4) размещение 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, поддержание их в актуальном состоянии;

5) размещение типовых программ проверок на официальном сайте Минфина России и поддержание их в актуальном состоянии (в течение 2017 г.);

6) 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 (декабрь 2017 г.);

7) обобщение результатов государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, осуществленного Минфином России в 2016 г., информирование об этом всех саморегулируемых организаций аудиторов путем размещения соответствующего документа на официальном сайте Минфина России;

8) подготовка отчета о контроле качества работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов за 2016 г. и размещение его на официальном сайте Минфина России;

9) подготовка документа «Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов в 2016 г.», утвержденного приказом Минфина России от 4 августа 2017 г. № 582, и

размещение его на официальном сайте Минфина России. Указанный документ обсужден и одобрен Советом по аудиторской деятельности в июне 2017 г.;

10) проведение совещаний с саморегулируемыми организациями аудиторов по обсуждению результатов анализа практики применения саморегулируемыми организациями аудиторов требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов» (апрель, июль, декабрь 2017 г.). Информация о результатах совещания размещена на официальном сайте Минфина России.

В 2017 г. в судах не оспаривались основания и результаты проведения в 2017 г. 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 документальной 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 нарушение требований указанного Федерального закона и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов, выявленных 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 2017 г. 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 2017 г. 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. Применение саморегулируемыми организациями аудиторов мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов

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, устанавливающие порядок применения мер дисциплинарного воздействия в отношении аудиторских организаций, аудиторов, допустивших нарушения установленных требований;
- созданы специализированные подразделения по рассмотрению дел о применении в отношении членов саморегулируемой организации аудиторов мер дисциплинарного воздействия (далее – дисциплинарный комитет);
- организована работа по применению мер дисциплинарного воздействия.

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

- нарушения сроков направления решения о применении меры дисциплинарного воздействия члену саморегулируемой организации аудиторов;
- несоблюдения установленного организационно-распорядительными документами саморегулируемой организации аудиторов срока информирования заявителя о принятом решении по результатам предварительной проверки жалобы;

- отсутствия контроля исполнения аудиторской организацией, аудитором решения о приостановлении членства в саморегулируемой организации аудиторов;
- неисполнения отдельных решений Совета по аудиторской деятельности по вопросам применения мер воздействия;
- отсутствие в отчетах о деятельности саморегулируемой организации аудиторов, раскрывающих вопросы деятельности дисциплинарного комитета, анализа и оценки применения мер дисциплинарного воздействия и оказываемого этими мерами влияния на деятельность аудиторских организаций, 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 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 Интернет-сайте саморегулируемой организации аудиторов;
- организована работа по раскрытию информации на официальном Интернет-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 персональном составе постоянно действующего коллегиального органа управления, количественном и персональном составе специализированных органов, др.);
- несвоевременного размещения на Интернет-сайте саморегулируемой организации аудиторов своей годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности и аудиторского заключения о ней.

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;
- несоответствия сведений, содержащихся в Реестре, фактическому положению дел в части принятых мер дисциплинарного воздействия по результатам проверок внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов;
- отсутствия в Реестре контактной информации отдельных аудиторских организаций.

3.4. Внесение изменений в сведения о некоммерческой организации, внесенные в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов

В ходе государственного контроля (надзора) выявлен случай несвоевременного представления в Минфин России сведений об изменениях в сведениях о некоммерческой организации, внесенных в государственный реестр саморегулируемых организаций аудиторов.

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 требований к этим организациям, установленных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов, 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 обеспечивает 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 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 возложенных на них Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами функций по применению мер дисциплинарного воздействия в отношении аудиторских организаций, аудиторов, допустивших нарушения установленных требований, рассмотрению жалоб на действия (бездействие) аудиторских организаций, аудиторов. Выявленные нарушения и недостатки касались, в частности, организации соответствующей деятельности саморегулируемых организаций аудиторов и внутреннего контроля за ней;

7) в саморегулируемых организациях аудиторов осуществлена недостаточная детализация порядка и сроков применения мер дисциплинарного воздействия в отношении аудиторских организаций, аудиторов, допустивших нарушения установленных требований, рассмотрения жалоб на действия (бездействие) аудиторских организаций, аудиторов, что вносит неопределенность в деятельность саморегулируемых организаций аудиторов и ее членов, не позволяет оперативно применять меры дисциплинарного воздействия в отношении аудиторских организаций, аудиторов, допустивших нарушения установленных требований, рассматривать жалобы на действия (бездействие) аудиторских организаций, аудиторов;

8) сохраняется формальный подход при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) аудиторских организаций, аудиторов, недостаточное применение мер воздействия к аудиторским организациям, включая их руководителей, аудиторов, допустивших нарушения установленных требований;

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.