Предложения по проекту доклада направляются по адресу электронной почты Aleksei.Panshin@minfin.ru до 11 июня 2020 г.

ПРОЕКТ

Утвержден

приказом Министерства финансов Российской Федерации

от « » 2020 г. №\_\_\_\_

**Обобщение и анализ правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов в 2019 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».

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. По состоянию на 1 января 2019 г. в государственном реестре саморегулируемых организаций аудиторов содержались сведения о двух саморегулируемых организациях аудиторов: «Российский Союз аудиторов» (Ассоциация) (далее - РСА), Ассоциация «Содружество» (далее - ААС).

Саморегулируемые организации аудиторов объединяют аудиторов и аудиторские организации. Все саморегулируемые организации аудиторов находятся в Москве. Согласно данным реестров аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемых организаций аудиторов членами саморегулируемых организаций аудиторов по состоянию на 1 января 2019 г. были 4133 аудиторских организаций и 19534 аудитора.

Основанием осуществления Минфином России государственной функции по государственному контролю (надзору) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов являются 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 от 9 марта 2017 г. № 269, от 10 мая 2017 г. № 354, от 29 мая 2017 г. № 387).

В 2019 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 на 2019 г., утвержденным Минфином России 26 октября 2018 г. и согласованным Генеральной прокуратурой Российской Федерации (далее – План проверок). План проверок (в части осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов) опубликован на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт Минфина России) в октябре 2018 г.

Согласно Плану проверок в ноябре – декабре 2019 г. проведена одна плановая выездная проверка соблюдения РСА обязательных требований в части осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов;

2) в соответствии с подпунктом «в» пункта 5 Положения о государственном надзоре осуществлялось наблюдение за соблюдением саморегулируемыми организациями обязательных требований при размещении ими информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также за соблюдением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности либо действиях саморегулируемых организаций аудиторов, обязанность по представлению которой (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) возложена на них в соответствии с Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» и принятых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов (далее – наблюдение). Наблюдение проводилось в отношении РСА и ААС в апреле, августе и декабре 2019 г.

В 2019 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 2019 г. проверок и наблюдений Минфином России направлены (вынесены):

1) предупреждение РСА в письменной форме о недопустимости нарушений обязательных требований от 16 января 2020 г. № 011 (срок принятия мер установлен 15 мая 2020 г.);

2) письмо Минфина России от 16 января 2020 г. № 07-03-21/1624 о выявленных в ходе плановой выездной проверки недостатках в организации работы РСА по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов (срок принятия мер установлен 15 мая 2020 г.);

3) предостережение РСА о недопустимости нарушений обязательных требований от 6 сентября 2019 г. № 001 (срок исполнения предостережения – 1 ноября 2019 г.);

4) девять писем Минфина России о выявленных в ходе наблюдения недостатках: четыре письма в РСА; пять писем в ААС.

В 2019 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 2019 г. проверке РСА, о ее результатах и о принятых РСА мерах по устранению выявленных нарушений внесена в единый реестр проверок.

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 2019 г. стали:

1) утверждение Программы профилактики нарушений обязательных требований саморегулируемыми организациями аудиторов на 2019 год (приказ Минфина России от 5 апреля 2019 г. № 158);

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

3) размещение в специальном разделе на официальном сайте Минфина России информации, касающейся профилактики нарушений аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами требований Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее - Федеральный закон «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 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 на официальном сайте Минфина России;

5) размещение типовых программ проверок на официальном сайте Минфина России и поддержание их в актуальном состоянии в течение 2019 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 заседании Совета по аудиторской деятельности (март 2019 г.);

7) обобщение результатов государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, осуществленного Минфином России в 2018 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 2018 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 2018 г.», утвержденного приказом Минфина России от 22 июля 2019 г. № 372, и размещение его на официальном сайте Минфина России. Указанный документ обсужден и одобрен Советом по аудиторской деятельности в июне 2019 г.;

10) проведение совещаний с представителями саморегулируемых организаций аудиторов по обсуждению результатов анализа практики применения ими обязательных требований (май, декабрь 2019 г.). Информация о проведенных совещаниях размещена на официальном сайте Минфина России;

11) поддержание в актуальном состоянии Классификатора типовых нарушений обязательных требований, выявленных Минфином России в ходе осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов, размещенного на официальном сайте Минфина России.

В 2019 г. в судах не оспаривались основания и результаты проведения мероприятий  по контролю деятельности саморегулируемых организаций аудиторов в 2019 г.

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 установленных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» мер воздействия 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.

Во исполнение Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 29 мая 2019 г. № 4714п-П36, подготовлен проект структуры нормативного правового регулирования государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов. Данный проект одобрен Советом по аудиторской деятельности (протокол от 8 октября 2019 г. № 49) и поддержан Рабочей группой по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере саморегулируемых организаций аудиторов (протокол от 17 декабря 2019 г. № 2).

3. Правоприменительная практика соблюдения саморегулируемыми

организациями аудиторов обязательных требований

Осуществленные в 2019 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 этой деятельностью в 2019 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. Устаревшие, дублирующие и избыточные обязательные требования не установлены.

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

Мероприятия государственного контроля (надзора) в части осуществления внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов (далее - ВККР) показали, что саморегулируемыми организациями аудиторов приняты меры по совершенствованию своих систем и процедур:

- утверждены комплекты внутренних организационно-распорядительных документов, устанавливающих порядок организации работы по ВККР;

- создан специализированный орган осуществляющий контроль за соблюдением членами саморегулируемой организации аудиторов требований Федерального закона «Об аудиторской деятельности», стандартов аудиторской деятельности, правил независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекса профессиональной этики аудиторов (далее – установленные требования);

- организована работа по осуществлению контроля за соблюдением членами саморегулируемой организации аудиторов установленных требований;

- проводятся отдельные профилактические мероприятия, направленные на недопущение нарушения членами саморегулируемой организации аудиторов установленных требований;

- организована работа по осуществлению внутреннего контроля за работой по осуществлению ВККР.

Вместе с тем мероприятиями государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов выявлены случаи несоблюдения периодичности проведения плановых проверок, а также ряд недостатков в организации работы по осуществлению ВККР. Среди них - неполный учет рисков аудиторской деятельности при планировании внешних проверок качества; необоснованно длинные сроки составления акта о результатах ВККР; формальное обучение контролеров качества, неравномерная нагрузка на контролеров качества; непринятие мер дисциплинарного воздействия в отношении аудиторских организаций, в которых по результатам проверок выявлены нарушения и недостатки, и в отношении аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов, уклонившихся от прохождения ВККР; формальная оценка состояния работы по ВККР в целом и результативности работы контролеров качества; формальный подход к составлению годовых отчетов о состоянии и результатах ВККР; отсутствие системной работы по профилактике нарушений установленных требований; низкая результативность осуществляемого ВККР.

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» (далее – официальный сайт саморегулируемой организации аудиторов), 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 (например, о количественном и персональном составе постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации аудиторов);

- необеспечения доступа к годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности саморегулируемой организации аудиторов.

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 своевременному информированию саморегулируемой организации аудиторов обо всех изменениях, содержащихся в Реестре, в том числе о ликвидации аудиторской организации;

- неосуществления саморегулируемыми организациями аудиторов надлежащего анализа Реестра, в том числе на предмет соответствия Единому государственному реестру юридических лиц.

3.4. Подтверждение соблюдения требования о ежегодном повышении квалификации аудиторов

          Саморегулируемыми организациями аудиторов принят комплекс внутренних организационно-распорядительных документов, обеспечивающих реализацию требований в отношении подтверждения соблюдения требования о ежегодном повышении квалификации аудиторов, определен порядок подтверждения соблюдения требования о ежегодном повышении квалификации аудиторов, подразделения и уполномоченные лица, ответственные за подтверждение соблюдения требования о ежегодном повышении квалификации аудиторов.

Вместе с тем мероприятиями государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов выявлены случаи необоснованно длительных сроков рассмотрения дел о соблюдении аудиторами требования о ежегодном обучении по программам повышения квалификации соответствующими органами саморегулируемой организации 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 обязательных требований к этим организациям 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 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) проводимые мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований саморегулируемыми организациями аудиторов в соответствии с ежегодно утверждаемой программой профилактики нарушений способствуют сокращению таких нарушений, устранению причин, факторов и условий, способствующих им;

5) государственным контролем (надзором) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов выявлены нарушения и недостатки в осуществлении возложенной на них Федеральным законом «Об аудиторской деятельности» функции по ВККР;

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

7) в деятельности саморегулируемых организаций аудиторов имеет место 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;

8) формальный подход к рассмотрению жалоб на действия (бездействие) аудиторских организаций, аудиторов оказывает отрицательное влияние на оценку деятельности саморегулируемых организаций аудиторов со стороны членов саморегулируемых организаций аудиторов, пользователей аудиторских услуг и иных заинтересованных лиц;

9) 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;

10) 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.