

Заседание II. Раскрытие финансовой информации и аудит

Реформа аудита в России

Андрей Петров
Заместитель министра финансов
Россия

Уважаемые дамы и господа!

¹ Роль раскрытия информации в области корпоративного управления и ее значение в создании благоприятного инвестиционного климата как в мировом сообществе в целом, так и в России в частности, на сегодня чрезвычайно важна. Особенно актуальным для нас сегодня является возможность раскрытия финансовой (бухгалтерской) информации. Это осуществляется, в том числе, и в ходе проведения аудиторских проверок.

Аудит в России за чуть более 10-ти летний период своего развития занял достаточно прочные позиции. Сформировалось определенное сообщество людей - аудиторов, в большинстве своем обладающих высоким научно-практическим потенциалом, и являющихся по своему социальному положению тем самым средним классом, чье успешное поступательное развитие, по мнению многих российских политиков, является одним из условий стабилизации общей экономической ситуации в стране.

Российские аудиторские организации, чей костяк составляют именно такие специалисты, уже сейчас в состоянии на равных конкурировать с крупнейшими транснациональными аудиторскими компаниями. Об этом наглядно демонстрирует факт активного участия отечественных аудиторских организаций в аудиторских проверках, проводимых по проектам Всемирного банка в России.

Отрадно констатировать общую тенденцию изменения общественного мнения о необходимости и пользе аудита. Имеющая место позиция о том, что проведение аудита это пустая трата денег, в настоящее время благодаря широкой просветительской работе и наглядным примерам улучшения финансово - экономического состояния аудируемых организаций приблизилась к общемировым взглядам на этот необходимый и важный в рыночных условиях вид деятельности.

В то же время нынешний период развития аудиторской профессии в России является по нашему мнению в достаточной степени рубежным, и важность сегодняшней ситуации развития аудита в России обусловлена стечением ряда событий. Во-первых, это принятие Государственной Думой 5 апреля 2000 года в первом чтении проекта федерального закона "Об аудиторской деятельности", т.е. концептуально правительственный проект получил одобрение. Также за этот период практически закончено формирование пакета российских правил (стандартов) аудиторской деятельности, разработанных на базе международных стандартов аудита, осуществлен первый официальный перевод Международных стандартов аудита в России, ведется активная работа по совершенствованию процесса аттестации аудиторов, их подготовки и повышению квалификации.

¹ Мнение автора доклада не всегда совпадает с мнением представителей ОЭСР. Текст доклада в дальнейшем может быть изменен.

Вышел ряд нормативных правовых актов по отдельным вопросам организации аудиторской деятельности.

Нельзя не отметить и значительную активизацию в жизни российского профессионального аудиторского сообщества.

Главнейшим стратегическим вопросом для развития российского аудита в настоящее время является прохождение в Государственной Думе проекта федерального закона "Об аудиторской деятельности".

Этот законопроект подготовлен рабочей группой с участием представителей профессиональных аудиторских объединений, их региональных структур и практикующих аудиторов, представляющих в частности Аудиторскую палату России и Союз профессиональных аудиторских организаций. Необходимость совершенствования законодательного обеспечения аудиторской деятельности в Российской Федерации была вызвана тем, что действующие Временные правила аудиторской деятельности в Российской Федерации, сыграв важную и своевременную роль в становлении аудита в стране, в настоящее время не отражают в полной мере сложившиеся условия на рынке аудиторских услуг, отстают по ряду существенных позиций от реальной жизни. На этапе разработки данный законопроект был согласован с заинтересованными министерствами и ведомствами. Кроме этого, при подготовке законопроекта использовался накопленный опыт регулирования аудиторской деятельности, учитывались предложения ряда региональных представительств профессиональных аудиторских объединений, в том числе Аудиторской палаты России.

Законопроект был подготовлен на базе четырех ранее имеющих проектов. Кроме этого, в нем были использованы положительные позиции, имеющиеся во Временных правилах аудиторской деятельности в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2263. При этом учитывалось сегодняшнее развитие системы рыночных отношений в Российской Федерации, практика ведущих российских аудиторских организаций и в определенной степени с учетом российских особенностей опыт осуществления аудиторской деятельности в зарубежных странах.

Законопроект разработан с привлечением практически всех заинтересованных сторон - представителей профессиональных аудиторских организаций, научных и государственных органов, практикующих аудиторов. Кроме того, данный законопроект прошел экспертизу в авторитетных международных профессиональных объединениях аудиторов Швеции, Франции и других стран, на данный законопроект было дано положительное заключение старейшим в мире профессиональным аудиторским объединением - Институтом присяжных бухгалтеров Шотландии (ICAS).

Законопроект концептуально очерчивает правовое пространство аудита и значительно расширяет возможности профессиональных аудиторских объединений в решении отдельных вопросов регулирования аудиторской деятельности. Эта линия последовательно проводится и в настоящее время, на чем остановимся несколько позже.

В проекте определено понятие аудиторской деятельности и аудита, понятия обязательного и инициативного аудита, независимости аудиторов, общероссийских правил (стандартов) аудиторской деятельности, закреплены основы конфиденциальности информации, полученной при осуществлении аудита, также даны понятия страхования гражданско-правовой

ответственности и основ контроля качества работы, аттестации и лицензирования аудиторской деятельности.

Особое внимание хотелось бы уделить статьям и отдельным нормам законопроекта, изложенным иначе, чем в действующих Временных правилах, или введенным вновь. Так в законопроекте (статья 1) сформулировано, что целью аудита является выражение мнения о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемых лиц и соответствия порядка ведения бухгалтерского учета законодательству Российской Федерации. На наш взгляд это более корректная формулировка, чем примененная во Временных правилах, где основной целью аудиторской деятельности является установление достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности экономических субъектов и соответствия совершенных ими финансовых и хозяйственных операций нормативным актам, действующим в Российской Федерации.

В законопроекте (статья 5) определен статус общероссийских правил (стандартов) аудиторской деятельности. Также введены понятия правил (стандартов) профессиональных аудиторских объединений и правил аудиторских организаций. Установлен порядок субординации этих трех видов правил (стандартов).

Нововведением стало предусмотренное статьей 11 страхование гражданской ответственности аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов. Данной статьей установлено, что указанное страхование будет осуществляться в порядке и на условиях, определяемых соответствующим федеральным законом.

В схему регулирования (статья 16) вводится Федеральный орган государственного регулирования аудиторской деятельности - ФОГРАД, т.е. в проекте не предусмотрено функционирование ранее определенной Комиссии по аудиторской деятельности при Президенте Российской Федерации и ныне действующих центральных аттестационно - лицензионных аудиторских комиссий Минфина России и Банка России. Предусматривается (статья 17) создание Совета по аудиторской деятельности при ФОГРАД с контрольным пакетом голосов за практикующими аудиторами, которые таким образом смогут активно участвовать в подготовке и принятии ключевых решений.

Решением, отвечающим современным требованиям развития профессии, является введение (статья 18) института аккредитованных профессиональных аудиторских объединений, которые будут играть значительную роль в повышении участия практикующих аудиторов в процессе регулирования аудиторской деятельности и более эффективного проведения контроля за качеством аудиторских услуг.

Под аккредитацией понимается оценка соответствующими государственными органами количественного и качественного состава объединения и соответствия определенным профессиональным критериям. Независимая, объективная оценка позволит установить те профобъединения, которые действительно будут способны конструктивно участвовать в решении вопросов регулирования аудиторской деятельности в Российской Федерации. В проекте закона не ограничивается возможное количество аккредитованных профессиональных объединений. Именно такой демократичный подход позволит иметь всем профобъединениям равные стартовые возможности своей деятельности.

Заинтересованность объединений в получении этого статуса очевидна - государством подтверждается уровень подготовки профобъединения, соответствующие органы передают ему

определенные полномочия, возрастает его авторитет и известность в аудиторском и бухгалтерском сообществе, как в России, так и за рубежом.

Очевидна польза и для остальных участников рынка аудиторских услуг: практикующим аудиторам и аудиторским организациям это позволит найти себе такое профобъединение, которое не на словах, а на деле будет заботиться об отстаивании интересов своих участников, внедрении в практику современных методов работы и эффективном регулировании отношений внутри профессии, а клиентам аудиторов и аудиторских организаций рекомендация авторитетного, признанного соответствующим государственным органом профобъединения определенной аудиторской организации для проведения аудита позволит им быть уверенным, что аудит будет проведен на высоком профессиональном уровне квалифицированными специалистами с должным пониманием этики аудитора.

Государственным органам при таком подходе последующая работа аккредитованного профессионального объединения ясно продемонстрирует его потенциал и реальные возможности, и в последующем позволит делать дифференцированный подход, как к передаче дополнительных полномочий, так и к целесообразности использования конкретным аккредитованным профобъединением уже имеющихся. Их введение и главное эффективная работа будут служить отправной точкой дальнейшего совершенствования законодательства.

При создании законопроекта авторы опирались на уровень развития системы рыночных отношений в Российской Федерации, практику ведущих российских аудиторских организаций и богатый опыт осуществления аудиторской деятельности в зарубежных странах. Были проанализированы последние изменения в законодательстве для избежания возникновения противоречий при подготовке законопроекта. В частности, в связи с выходом Федерального закона от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Как уже отмечалось выше, при подготовке законопроекта разработчиками была предпринята попытка совершенствования действующей системы регулирования аудиторской деятельности. Так, в законопроекте нет обособленного выделения конкретных видов аудита, как это было закреплено ранее во Временных правилах (пункт 23). Это вызвано в значительной степени желанием разработчиков по приближению законопроекта к международным стандартам.

С учетом правовых условий законопроектом предусмотрено, что лицензирование аудиторской деятельности должно осуществляться единым органом - ФОГРАД. При этом не исключается активное участие Банка России в этой работе, в том числе при разработке нормативных актов, методических материалов, при проведении контроля качества оказываемых аудиторских услуг, в решении других вопросов, где может быть использован имеющийся опыт Центрального банка Российской Федерации, и представители Правительства Российской Федерации готовы к проведению конструктивного диалога по этому вопросу при дальнейшем прохождении документа.

Это позволит в перспективе приблизиться к международным нормам в части количества видов аудиторской деятельности, обеспечит единое методологическое и нормативное обеспечение аудиторской деятельности, а также в связи с разделением полномочий по лицензированию банковской деятельности и лицензированию банковского аудита будет способствовать в определенной степени усилению независимости аудиторских организаций, проводящих банковский аудит. Положительный опыт передачи полномочий по аттестации и лицензированию в области аудита страховщиков позволяет быть уверенными в том, что ФОГРАД сможет обеспечить должный уровень качества подготовки аудиторов и проводить эффективный контроль за

деятельностью соответствующих аудиторских организаций. Нам приятно отметить, что такие профессиональные аудиторские сообщества как Аудиторская палата России и Союз профессиональных аудиторских объединений не только участвовали в разработке данного законопроекта, но и активно поддерживали его при подготовке к рассмотрению в первом чтении и при самом первом чтении. Законопроект прошел первое чтение весьма убедительно: 358 - за, 28 - против, 0 - воздержались. Уверены, что и дальнейшая активная позиция профессиональных объединений будет способствовать окончательному принятию проекта федерального закона "Об аудиторской деятельности" и дальнейшему эффективному формированию инфраструктуры управления аудитом.

В настоящее время в Государственной Думе осуществляется систематизация поправок и замечаний, представленных ко второму чтению законопроекта "Об аудиторской деятельности". По имеющимся прогнозам второе чтение должно состояться в декабре текущего года. Как Правительство Российской Федерации, Администрация Президента Российской Федерации, ответственные министерства и ведомства, так и депутатский корпус выражают заинтересованность в тщательной проработке данного законопроекта перед его рассмотрением во втором чтении, в целях принятия законодательного акта, наиболее полно отвечающего как интересам профессии, так и государства в целом.

Также одним из наиболее актуальных вопросов остается вопрос повышения качества аудита. Одновременно с внедрением аудита на российском рынке растет и конкуренция на этом рынке услуг, повышается требовательность заказчиков аудиторских проверок и пользователей аудиторской отчетностью. Они все чаще требуют соблюдения аудиторами правил (стандартов) аудиторской деятельности. В нынешних условиях хозяйствования заказчикам аудита необходима полноценная и объективная информация о финансовом положении предприятия, состоянии его бухгалтерского учета. Иными словами, им нужен качественный аудит, а не формальное аудиторское заключение, подтверждающее достоверность бухгалтерской отчетности. Поэтому вопрос о контроле за качеством работы аудиторских организаций и аудиторов чрезвычайно важен.

В настоящее время Министерством финансов Российской Федерации создана достаточно стройная и целостная система организации и проведения проверок деятельности аудиторских организаций и аудиторов, организована и система предупредительного контроля, но и они должны будут претерпеть серьезные изменения после предстоящего уточнения законодательной базы, и в этом принципиальная и открытая позиция Минфина России.

Имеющиеся методики проведения контрольных проверок разрабатывались на основе опыта работы Комиссии по аудиторской деятельности Швеции, британского Объединенного Департамента мониторинга Институтов присяжных бухгалтеров Шотландии, Англии и Уэльса, Ирландии (JM,U) и опыта, полученного при проверках аудиторских организаций, рекомендуемых для участия в конкурсах, проводимых Всемирным Банком.

Не следует представлять контроль за качеством работы аудиторских организаций и аудиторов со стороны регулирующих органов как ограничение свободы предпринимательской деятельности и самостоятельности аудиторов. Опыт, в том числе, и международный, показывает, что отсутствие контроля за деятельностью аудиторов приводит, в конце концов, к вседозволенности и нарушению самих основ аудита недобросовестными представителями профессии, а этого ни в коем случае нельзя допустить как в интересах государства, так и в интересах самих аудиторов и потребителей аудиторских услуг.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что в проекте закона "Об аудиторской деятельности" вопросам контроля качества уделяется пристальное внимание. В нем предусмотрено, что аудиторские организации и индивидуальные аудиторы должны создать и поддерживать внутреннюю систему контроля качества проводимых ими аудиторских проверок. Требования, предъявляемые к такой системе, регламентируются общероссийскими правилами (стандартами) аудиторской деятельности.

В Положении о лицензировании отдельных видов аудиторской деятельности в Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 1999 г. № 472 (пункт 11 "а") предусмотрено, что выдача новых лицензий аудиторской организации и индивидуальному предпринимателю, осуществлявшим до принятия настоящего Положения аудиторскую деятельность в установленном порядке, производится при отсутствии в период действия ранее выданной лицензии (независимо от вида аудиторской деятельности) фактов неоднократного некачественного проведения аудиторских проверок или оказания аудиторских услуг. Указанные факты устанавливаются при осуществлении надзора за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и за качеством проведения аудиторских проверок в соответствии с правилами (стандартами) аудиторской деятельности, одобренными Комиссией по аудиторской деятельности при Президенте Российской Федерации.

Вообще говоря о качестве аудита нельзя не затронуть тему российских правил (стандартов) аудиторской деятельности отдельно. Разработка данных правил (стандартов) была организована ЦАЛАК Минфина России совместно с Научно-исследовательским финансовым институтом Минфина России в 1995 году.

Первоначально разработка аудиторских правил (стандартов) осуществлялась исходя из принципа необходимости нормативного и методологического обеспечения наиболее значимых участков работы аудиторских организаций и индивидуальных аудиторов. Были разработаны и одобрены такие стандарты, как: "Порядок составления аудиторского заключения о бухгалтерской отчетности", "Планирование аудита", "Письмо-обязательство аудиторской организации о согласии на проведение аудита", "Аудиторские доказательства", "Документирование аудита", "Аудиторская выборка".

На следующем этапе разработка велась в соответствии с Программой действий на период 1998 - 1999 годов по проведению аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности экономических субъектов на основе разработанных на международной базе аудиторских стандартов, подготовленной Минфином России по поручению Правительства Российской Федерации от 4 января 1998 года № АЧ-П13-00058. Наличие данной Программы позволило системно подойти к разработке стандартов, выработать детальный подход к методологическому обеспечению аудита в России. В настоящее время работа по данной Программе завершена.

На всем протяжении этого процесса в нем участвовали наиболее опытные практики-аудиторы, представители учебных и научных заведений экономического профиля, в достаточной степени ознакомленные и владеющие международными стандартами аудита, а также зарубежные специалисты-эксперты. При этом подготовка аудиторского правила (стандарта) первой редакции осуществлялась двумя независимыми группами разработчиков, и дальнейшая доработка осуществлялась на базе наиболее сильного варианта.

Наличие отечественных аудиторских стандартов способствует более объективной оценке практической деятельности аудиторов и помогает выявить недобросовестных или имеющих невысокую квалификацию представителей аудиторской профессии.

По нашему мнению, как перечень этих стандартов, так и их содержание не должно быть догмой. В будущем, при появлении в этом необходимости, всегда должна присутствовать возможность как совершенствования уже созданных, так и создания новых правил (стандартов) аудиторской деятельности.

Наличие в настоящее время официального перевода Международных стандартов аудита, презентация которого состоялась 26 октября в Москве, позволит в будущем, при возможном уточнении российских аудиторских правил (стандартов), полнее приблизить их к международным. Также уверены, что издание перевода МСА будет использовано и при разработке новых российских аудиторских правил (стандартов).

Вообще следует особо сказать о том, что Министерство финансов Российской Федерации с огромным вниманием отнеслось к первому официальному изданию на русском языке Международных стандартов аудита и Кодекса этики Международной федерации бухгалтеров, подготовленному при координации Международного центра реформы системы бухгалтерского учета, и, что очень важно, при самом непосредственном участии российских специалистов в области аудита.

Данное издание без преувеличения является определенным событием для развития российского аудита. Возможность использования Международных стандартов аудита может в определенной степени характеризовать уровень профессионализма аудиторов и аудиторских организаций. Мы уверены, что знание и при необходимости применение в России Международных стандартов аудита будет способствовать ускорению интеграции российского аудита в международное аудиторское сообщество, повысит авторитет российского аудита, усилит внедрение рыночных основ хозяйствования в российской экономике и будет иметь позитивное влияние на ее укрепление.

Необходимо отметить, что в настоящее время также одним из базовых вопросов развития российского аудита является вопрос подготовки аудиторов, их аттестации и повышения квалификации.

В настоящее время в системе ЦАЛАК Минфина России работает 41 учебно-методический центр (УМЦ) по аттестации и повышению квалификации аудиторов. Из них аттестацию аудиторов в области общего аудита осуществляют 35 УМЦ, в области аудита бирж, внебюджетных фондов, инвестиционных институтов - 34, и в области аудита страховщиков - 11 УМЦ.

Совершенствованию процесса аттестации аудиторов в Минфине России уделяется большое внимание. Так, нововведением стало решение ЦАЛАК (протокол заседания ЦАЛАК от 30 декабря 1999 года № 75) по формированию состава независимых экзаменационных комиссий и в том числе привлечение практикующих аудиторов в качестве членов экзаменационных комиссий по рекомендациям ведущих профессиональных общественных объединений аудиторов (протокол заседания ЦАЛАК от 30 марта 2000 года № 78). Учебные центры представили с момента вступления в действие данного решения ЦАЛАК (с 3 апреля 2000 года) в виде специально утвержденной формы информацию о профессорско-преподавательском составе, участвующем в процессе подготовки претендентов для 121 группы претендентов. Эффективность квалификационных экзаменов в условиях отделения процесса обучения претендентов от процесса формирования экзаменационных комиссий за период с 3 апреля необходимо проанализировать и обсудить в I квартале 2001 года. Но одновременно, на наш взгляд, уже сейчас необходимо начать подготовку как процедуры полного отделения обучения от экзамена, так и введения процедуры кодирования экзаменуемых, что применяется во многих странах.

На сегодня можно выделить следующие учебные центры, которые на высоком уровне осуществляют учебно-методическую и организационную работу по подготовке аудиторских кадров. Среди них МГУ им. М.В. Ломоносова, Всероссийский заочный финансово-экономический институт, Академия государственной службы и управления Башкортостана, Академия бюджета и казначейства, Воронежский государственный университет, Санкт-Петербургский университет экономики и финансов и ряд других. Данные учебные центры постоянно ведут работу по разработке принципиально новых по содержанию экзаменационных билетов и тестов, ориентированных на практическую деятельность аудиторов, отличаются высокой степенью организации в подготовке экзаменационных и других необходимых материалов.

В части функционирования системы повышения квалификации аудиторов и продления срока действия квалификационных аттестатов аудиторов хотелось бы сказать следующее.

В соответствии с решением ЦАЛАК Минфина России (протокол № 74 от 25 ноября 1999 года) в Порядок продления срока действия квалификационных аттестатов на право осуществления аудиторской деятельности были внесены важные для практикующих аудиторов изменения, которые вступили в силу с начала 2000 года.

Во-первых, необходимо отметить возможность неоднократного продления срока действия квалификационного аттестата аудитора. Это означает, что аттестаты, срок действия которых истекает после первоначального продления, могут продлеваться неограниченное количество раз на три года без сдачи вновь квалификационного экзамена при соблюдении аудитором установленных для этого требований.

Также в Порядке продления в качестве одного из обязательных условий продления срока действия аттестата аудитора установлена система постоянного повышения квалификации, т.е. обязательность ежегодного повышения квалификации аудиторов независимо от сроков получения и продления квалификационных аттестатов в объеме не менее 40 академических часов.

Для обеспечения ежегодного повышения квалификации аудиторов в октябре 1999 года ЦАЛАК Минфина России была утверждена система спецкурсов повышения квалификации аудиторов. За прошедший год подготовлены 14 специальных курсов. Таким образом, аудиторы в годы, не совпадающие со сроком продления действия квалификационного аттестата, получили возможность выбирать тематику своего обучения. Конечно, 14 спецкурсов - это явно недостаточно для налаживания системы подобной системе повышения квалификации аудиторов за рубежом, но работа по данному направлению продолжается. И по-нашему мнению, в этом плане необходимо большее внимание уделить российским стандартам аудита, а с выходом перевода Международных стандартов аудита, на наш взгляд, необходимо будет рассмотреть вопрос о включении и их в процесс повышения квалификации аудиторов в более полном объеме.

Кроме того, решением ЦАЛАК от 26 октября 2000 г. (протокол № 85) предусмотрено, что аудиторы, имеющие кроме квалификационного аттестата по общему аудиту квалификационные аттестаты по аудиту бирж, внебюджетных фондов и инвестиционных институтов и (или) аудиту страховщиков, должны проходить курс повышения квалификации аудиторов по общему аудиту ежегодно в соответствии с действующим порядком, а по иным упомянутым видам аудиторской деятельности проходить курс повышения квалификации только в год, совпадающий со сроком продления соответствующего аттестата, в объеме 40 часов (дополнительно к курсу повышения квалификации по общему аудиту).

Вот такая ситуация на сегодня сложилась с основными направлениями развития аудита в России. Для нас, как для представителей государственных органов, отвечающих за регулирование аудиторской деятельности, приятно отметить, что участниками сегодняшнего круглого стола проявлен интерес к становлению и развитию аудита в России. Это свидетельствует о его активном участии в экономической жизни страны. Надеемся, что в дальнейшем российский аудит будет играть еще более значительную роль в раскрытии бухгалтерской и финансовой информации и улучшению инвестиционного климата в России.

Спасибо.