

Внешний контроль качества работы аудиторских организаций: необходимо межведомственное взаимодействие

А.Ю. Пантелеев, руководитель УФК по Свердловской области, кандидат экономических наук

Т.А. Ставрова, начальник отдела по надзору за аудиторской деятельностью УФК

В целях обеспечения решения государственных задач создана структура исполнительной власти РФ, состоящая из министерств и ведомств, перечень и полномочия которых на протяжении современной истории России периодически менялись.

Естественно, что государство стремится построить наиболее оптимальный и рациональный механизм реализации соответствующих задач. К тому же время диктует необходимость постановки новых задач и расстановки приоритетов в их решении. Поэтому возникает неизбежность реорганизаций, в результате которых госструктуры модернизируются: создаются вновь либо упраздняются.

К примеру, 90-е годы прошлого века ознаменовались переходом России к рыночной экономике. Государству для принятия решений в области экономики и налогообложения требовалось независимое подтверждение информации о результатах деятельности предприятий и соблюдении ими законодательства. Так начинался современный этап развития аудита в России. А поскольку аудит является основным источником информации о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности и финансовом состоянии хозяйствующих субъек-

тов, то качество аудита становится одним из основных требований, предъявляемых не только профессиональными организациями, пользователями бухгалтерской (финансовой) отчетности, но и государством. Соответственно, внешний контроль качества работы аудиторских организаций (ВККР АО) становится неотъемлемой частью управления аудиторской деятельностью в России. Более того, с точки зрения предназначения аудита и его места в экономике ВККР АО позиционируется одним из основных средств повышения качества аудиторских услуг.

Тогда, в 90-е годы, в соответствии с Временными правилами аудиторской деятельности в России, утвержденными Указом Президента РФ от 22.12.1993 № 2263 и действовавшими до принятия закона об аудиторской деятельности, полномочиями по осуществлению ВККР АО наделялся Минфин России. Проверки в основном проводились по факту обращений пользователей бухгалтерской отчетности. Программа проверки была достаточно усеченной.

Федеральным законом от 07.08.2001 № 119-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (утратил силу с 01.01.2011 в связи с принятием нового закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ), определяющим

правовые основы регулирования аудиторской деятельности в РФ в условиях рыночной экономики, Минфин России был утвержден в качестве госоргана, регулирующего эту деятельность и при котором образованы Департамент по организации аудиторской деятельности и Совет по аудиторской деятельности. При этом административная реформа, проводимая правительством страны, предусматривает передачу ряда функций государства саморегулируемым аудиторским объединениям. Расширение функций и полномочий аудиторских объединений не отменяет контроль за аудиторской деятельностью со стороны государства. На том этапе задачами государства являлись, с одной стороны, более четкое разделение функций государственных органов и саморегулируемых организаций, с другой – объединение их усилий в целях эффективности ВККР АО. Внешние проверки мог проводить Минфин России либо поручить их проведение внешним проверяющим – аттестованным аудиторам, работающим на штатной основе в аккредитованном профессиональном аудиторском объединении.

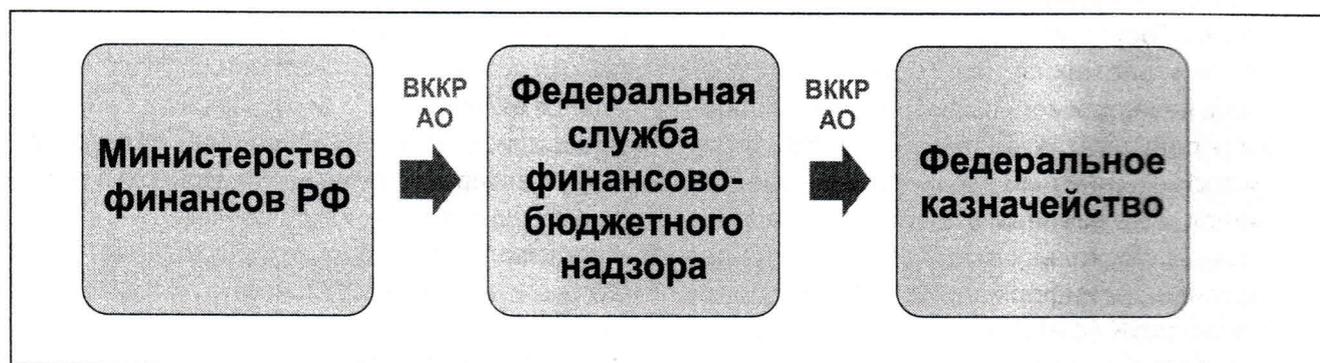
В целях решения задач реформирования аудита в конце 2008 г. был принят новый Закон, окончательно утвердивший становление системы российского аудита и перспективы его развития: Федеральный закон от 30.12.2001 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Наряду с базовыми определениями в Законе установлены и основные требования к организации ВККР АО. Полномочия по осуществлению ВККР АО разделены между саморегулируемыми

организациями аудиторов и уполномоченным федеральным органом по контролю и надзору в отношении аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности. При этом контроль со стороны уполномоченного государственного органа распространяется лишь на так называемые «общественно значимые» организации. Однако следует учитывать, что контроль, осуществляемый саморегулируемыми организациями аудиторов, ориентирован в большей степени на оказание методологической помощи, в то время как контроль уполномоченного органа направлен на выявление недобросовестных участников рынка, нарушающих требования норм законодательства Российской Федерации.

С 2012 г. в соответствии с Законом об аудиторской деятельности федеральным государственным органом по контролю и надзору, уполномоченным осуществлять ВККР АО, проводящих обязательный аудит общественно значимых хозяйствующих субъектов, становится Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

В соответствии с Указом Президента РФ от 02.02.2016 № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» Федеральная служба финансово-бюджетного надзора упразднена, а ее полномочия, в частности по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций переданы, Федеральному казначейству.

Все эти переходные моменты, безусловно, сопровождались изменениями, вносимыми в



требования нормативных правовых документов, менялись обстоятельства, люди, но, с точки зрения государства, суть задачи – контроль оставалась неизменной.

Важным в переходные периоды являлось сохранение преемственности, сложившейся в результате правоприменительной практики и практики взаимодействия различных государственных структур в ходе выполнения ими функций в рамках возложенных полномочий. Любой опыт полезен в информативном плане, существование наработанной практики дает возможность учесть определенные моменты и двигаться дальше, не начиная путь с нуля, а взаимодействие, особенно межведомственное, безусловно, способствует более успешному решению задач.

Приняв новые полномочия, Федеральное казначейство продолжило практику Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, и на сегодняшний день можно говорить о её существенном дополнении, в том числе результатами осуществления ВККР АО в 2016–2017 годах.

Вместе с тем вопросы межведомственного взаимодействия в ходе реализации функционала по ВККР АО остаются по-прежнему актуальными на разных этапах его реализации. Что касается контрольно-надзорных государственных органов, то соответствующее взаимодействие может и должно играть важную роль, начиная с этапа планирования контрольной деятельности. Зачастую обмен информацией в ходе ее осуществления (при необходимости) позволяет однозначно оценить ту или иную ситуацию, сделать соответствующий вывод и принять наиболее правильное решение. Оперативное информирование заинтересованных государственных органов о результатах проведенных контрольных мероприятий дает возможность для своевременного их реагирования на определенные факты, выявленные в ходе ВККР АО. Межведомственное взаимодействие в ходе выработки методологии, подходов к регламентации деятельности также может играть положительную роль, так как способствует унификации

контрольно-надзорной функции государства, реализуемой посредством различных государственных структур.

В качестве примера, «из сегодняшней жизни», можно привести актуальность межведомственного взаимодействия в ходе планирования ВККР АО. Так, в условиях существования множества источников информации, в том числе государственных баз данных, единый информационный ресурс, позволяющий получать информацию о потенциальных объектах контроля – аудиторских организациях, проводящих обязательный аудит общественно значимых хозяйствующих субъектов, отсутствует. Интернет-источники, в том числе государственные информационные системы, не всегда позволяют получить информацию, достаточную для планирования контроля, хотя бы потому, что организации, у которых в соответствии с законодательством РФ возникает обязанность предоставления определенных данных для их размещения в соответствующих информационных ресурсах в целях открытости и доступности информации широкому кругу пользователей, пренебрегают исполнением этой обязанности, в том числе и по причине отсутствия ответственности за её исполнение.

Федеральным законом от 01.05.2017 № 96-ФЗ внесены изменения в Закон об аудиторской деятельности, в соответствии с которыми для осуществления уполномоченным федеральным органом по контролю и надзору внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, проводящих обязательный аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно значимых хозяйствующих субъектов, такая аудиторская организация обязана уведомлять уполномоченный федеральный орган по контролю и надзору о начале оказания услуг по проведению обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности соответствующих организаций в течение 20 рабочих дней, следующих за датой заключения первого договора на проведение данного аудита в текущем календарном году. Данная мера со временем позволит уполномо-

ченному федеральному органу по контролю и надзору собрать определенную базу данных. Но эта мера будет действенной только в случае исполнения установленной обязанности аудиторскими организациями. В противном случае, информация также будет не полной.

Так или иначе, но необходимая информация является разрозненной, что может затруднять ее сбор. При этом государственные органы в рамках своих полномочий имеют определенные базы данных, доступ к которым, как правило, ограничен. В соответствии с требованиями законодательства организации, в определенной части, представляют бухгалтерскую отчетность, в составе которой содержится аудиторское заключение, в налоговые органы, органы статистики, Росимущество, Центральный банк. Федеральное казначейство, являясь уполномоченным государственным органом по контролю и надзору, в силу требований действующего законодательства владельцем данной информации не является. И вот здесь крайне важна роль межведомственного информационного взаимодействия.

В 2017 г. Федеральное казначейство активизировало работу по данному направлению. Созданы и создаются рабочие группы по вопросам межведомственного взаимодействия, в состав которых входят в том числе представители Федерального казначейства и других министерств и ведомств. Функционируют Совет по аудиторской деятельности и Совет по организации внешнего контроля качества аудиторских организаций при Федеральном казначействе. В ноябре 2016 г. заключено Соглашение об информационном взаимодействии с Генеральной прокуратурой РФ, предметом которого является «взаимодействие Сторон при осуществлении функций по контролю и надзору за соблюдением применимого законодательства, осуществляемое в формах планирования и осуществления мероприятий по выявлению, предупреждению, пресечению правонарушений; проведения совместных мероприятий на объектах, представляющих

взаимный интерес; обмена информацией о событиях и фактах, касающихся нарушений применимого законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов Российской Федерации; обмена опытом работы по соответствующим направлениям деятельности». Ранее уже были заключены соглашения с Росфинмониторингом, Федеральной службой государственной статистики, ФНС, Центробанком, Федеральной службой по финансовому мониторингу, ФАС, СП РФ, Минфином России. Сегодня механизмы обеспечения информационного взаимодействия, в том числе на основании ранее заключенных соглашений о сотрудничестве, вновь прорабатываются с учетом добавления нового казначейского функционала, а также актуальности задач национального развития.

Примером может являться стремление к объединению усилий Федерального казначейства и Росфинмониторинга по противодействию коррупции, выявлению и предотвращению фактов нарушений законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, позиционирование значимости роли субъектов данного законодательства, а также пропаганда нетерпимости общества к правонарушениям.

Система органов исполнительной власти, по существу, представляет собой некий механизм для решения задач государства, а количество государственных структур с набором того или иного функционала – это по сути своей инструментарий для их решения. В свою очередь, эффективность решения той или иной государственной задачи зависит от «отлаженности» того самого механизма в целом. Соответственно, конструктивное межведомственное взаимодействие и сотрудничество государственных органов, в том числе при осуществлении контрольно-надзорного функционала, безусловно способствуют достижению положительных результатов в решении общегосударственных задач.