

АУДИТ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СУБЪЕКТОВ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Аннотация. Основное финансово-правовое значение аудита — предоставить государственным органам независимую оценку достоверности финансовой отчетности экономических субъектов. Институт аудиторского контроля, чье нормативно-правовое регулирование направлено на развитие данной деятельности как единственного независимого негосударственного финансового контроля, зачастую не выполняет своих функций. Вместо того, чтобы предоставить государству объективное заключение о достоверности финансовой отчетности аудируемых лиц, институт аудита способствует сокрытию нарушений российского законодательства. В сфере финансовых рынков действуют так называемые общественно значимые организации, подлежащие обязательному аудиту. Непрофессионализм, необъективность и отсутствие независимости при проведении обязательного аудита данных субъектов влечет серьезные имущественные потери для государства и их многочисленных клиентов и контрагентов. Для осуществления надлежащего публичного финансового контроля в данной сфере необходима организация совместной работы Центрального банка РФ, Агентства по страхованию вкладов, государственных органов и саморегулируемых организаций.

Ключевые слова: аудит, финансовый контроль, финансовый рынок, субъекты финансового рынка, общественный финансовый контроль.



**Елена Николаевна
ГОРЛОВА,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

gorlova_en@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.49.9.041-048

E. N. GORLOVA,

PhD in Law, Associate Professor of Department in Financial Law
of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

gorlova_en@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

AUDIT IN THE SYSTEM OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL OVER THE FINANCIAL MARKET ENTITIES

Abstract. The main financial and legal significance of the audit is to provide the state authorities with an independent assessment of the reliability of the financial statements of economic entities. The Institute of audit control, whose legal regulation is aimed at the development of this activity as the only independent non-state financial control, often does not perform its functions.

© Е. Н. Горлова, 2018

Instead of providing the state with an objective opinion on the reliability of the financial statements of audited entities, the audit institution contributes to the concealment of violations of Russian legislation. In the field of financial markets there are so-called socially significant organizations subject to mandatory audit. Lack of professionalism, bias and lack of independence in the conduct of mandatory audit of these entities entails serious property losses for the state and their numerous customers and contractors. In order to exercise proper public financial control in this area, it is necessary to organize joint work of the Central Bank of the Russian Federation, the Deposit insurance Agency, state bodies and self-regulatory organizations.

Keywords: *audit, financial control, financial market, subjects of the financial market, public financial control.*

Значение аудита в системе финансового контроля за законностью деятельности различных субъектов хозяйственных отношений невозможно переоценить. Основная финансово-правовая цель аудита — предоставить государственным органам независимую оценку достоверности финансовой отчетности экономических субъектов. Информация, получаемая посредством аудита, позволяет своевременно выявлять нарушения законодательства, нерациональные методы хозяйствования и иные угрозы стабильности деятельности экономических субъектов.

Как отмечает главный аудитор Банка России В. П. Горегляд, в новых реалиях российской экономики роль всех видов аудита не только возрастает, но и сущностно меняется, обеспечивая как эффективное использование ресурсов и надлежащее соблюдение установленных правил экономическими агентами, так и реальную защиту всех собственников. Аудит позволяет участникам рынков получать информацию не только об их финансовом и имущественном положении, но и о достоверности финансовой отчетности, которая подтверждается независимыми внешними аудиторскими организациями. Это, в свою очередь, способствует своевременному выявлению рисков и дает возможность руководству организаций принимать оперативные меры по минимизации потенциальных негативных последствий. Особую роль играет аудит при реализации надзорных функций регуляторов рынков. Это, безусловно, относится и к Банку России как мегарегулятору финансового рынка, внимание которого сфокусировано прежде всего на достижении устойчивости субъектов финансового рынка, а также на защите интересов кредиторов, вкладчиков и инвесторов на финансовом рынке. Стабильность финансового рынка во многом зависит от развития института аудита, ориентированного на защиту собственности его участников¹.

Большинство субъектов финансового рынка подлежит обязательному аудиту, как установлено ст. 5 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»². Тем не менее данная правовая норма не гарантирует

¹ Горегляд В. П. Современный аудит: проблемы и перспективы // Деньги и кредит. 2017. № 2. С. 7.

² СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15.

достоверности сведений, содержащихся в аудиторском заключении, составляемом по результатам проведения обязательного аудита.

Как свидетельствуют опыт Центрального банка РФ по отзыву лицензий у ряда банков, аудиторские заключения, предоставленные различными аудиторскими организациями, не отражали реального финансового состояния данных кредитных организаций³. В результате такой аудиторской деятельности кредиторам данных банков, в том числе и государству, был нанесен значительный ущерб.

Кроме того, очевидной стала проблема не формальной, а реальной объективности и независимости аудиторских организаций от аудируемых лиц.

Законодательством предусмотрены механизмы воздействия на недобросовестных auditors. Так, в соответствии со ст. 6 и 10 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» Центральный банк РФ, Агентство по страхованию вкладов, Федеральное казначейство вправе обращаться в суд с заявлениями о признании аудиторского заключения заведомо ложным, а также Центральный банк РФ и Агентство по страхованию вкладов могут направлять в Федеральное казначейство, являющееся органом, осуществляющим внешний контроль качества работы аудиторских организаций, требующую проверки информацию о фактах нарушения аудиторскими организациями требований законодательства.

Как правило, на данной стадии уже допущены нарушения в ведении учета, составлении отчетности, а также совершены противозаконные действия по выводу денежных средств из кредитных организаций, следовательно, возместить причиненный кредиторам ущерб фактически неоткуда.

В отношении аудиторской организации, допустившей нарушения правил аудиторской деятельности, Федеральным казначейством могут быть применены следующие меры воздействия:

- 1) вынесение предписания, обязывающего аудиторскую организацию устранить выявленные по результатам проверки качества ее работы нарушения и устанавливающего сроки устранения таких нарушений;
- 2) вынесение предупреждения аудиторской организации в письменной форме о недопустимости нарушения правил аудиторской деятельности;
- 3) вынесение обязательного для исполнения саморегулируемой организацией auditors, членом которой является аудиторская организация, допустившая нарушения правил аудиторской деятельности, предписания о приостановлении членства такой аудиторской организации в саморегулируемой организации auditors;
- 4) вынесение обязательного для исполнения саморегулируемой организацией auditors, членом которой является аудиторская организация, допустившая нарушения правил аудиторской деятельности, предписания об исключении сведений об аудиторской организации из реестра auditors и аудиторских организаций саморегулируемой организации auditors (СРОА);
- 5) вынесение обязательного для исполнения саморегулируемой организацией auditors, членом которой является аудиторская организация, допустившая нарушение требований, установленных ч. 6 ст. 1, ч. 1 ст. 8, п. 2.1 и 3 ч. 2 и ч. 3

³ URL: <https://www.rbc.ru/finances/16/12/2015/566edbf69a7947200e4430a6>.



ст. 13 Федерального закона «Об аудиторской деятельности», предписания об исключении сведений об аудиторской организации из реестра аудиторов и аудиторских организаций СРОА.

При определении мер воздействия учитываются следующие обстоятельства:

- 1) характер, в том числе системность, умышленность, и степень тяжести допущенного нарушения;
- 2) наступление (угроза наступления) негативных последствий;
- 3) принятые аудиторской организацией меры по профилактике нарушений до начала проведения внешней проверки, в том числе выявление и устранение нарушений;
- 4) возмещение вреда пользователям бухгалтерской отчетности, пользователям услуг, оказываемых аудиторской организацией, иным лицам, причиненных таким нарушением;
- 5) другие обстоятельства, имеющие значение для вынесения объективного решения⁴.

Таким образом, государство сначала внедряет институт обязательного аудита с целью осуществления контроля за хозяйствующими субъектами, а затем разрабатывает систему контроля за осуществлением обязательного аудита, а также порядок возмещения вреда, причиненного в результате данной деятельности. Помимо этого, существуют саморегулируемые организации аудиторов, которые также призваны контролировать аудиторскую деятельность, соответственно, и государство контролирует деятельность данных саморегулируемых организаций. Существование всей этой сложной, многоуровневой системы может быть признано справедливым только при условии, что она обеспечивает эффективность аудиторской деятельности и способствует предупреждению и пресечению правонарушений в сфере аудита.

К сожалению, как можно убедиться, данная система не исключает нарушений со стороны аудиторов и аудиторских организаций, возможно, потому, что предусмотренные законодательством меры воздействия являются слишком мягкими и применяются в редких случаях.

Как показывает практика, меры воздействия, применяемые Федеральным казначейством к аудиторским организациям, не всегда способствуют прекращению противозаконной деятельности и возмещению вреда, причиненного государству и иным пользователям аудиторских услуг. Так, из 239 проверок внешнего контроля качества работы аудиторов и аудиторских организаций, проведенных Федеральным казначейством в 2016 г., 188 (79 % от общего числа проверок) окончились применением различных мер воздействия, в том числе: исключение из членов саморегулируемой организации аудиторов — в отношении 21 аудиторской организации/аудитора; приостановление членства в саморегулируемой организации аудиторов — в отношении 38 аудиторских организаций/

⁴ Порядок применения Федеральным казначейством мер воздействия в отношении аудиторских организаций (одобрен Советом по аудиторской деятельности 19.06.2014, протокол № 13; с изменениями от 23.03.2017, протокол № 33) // URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=117942.

аудиторов⁵. При этом было проверено менее 5 % от общего числа субъектов, оказывающих аудиторские услуги.

Таким образом, институт аудиторского контроля, чье нормативно-правовое регулирование направлено на развитие данной деятельности как единственного независимого негосударственного финансового контроля, зачастую не выполняет своих функций. Вместо того, чтобы предоставить государству объективное заключение о достоверности финансовой отчетности аудируемых лиц, институт аудита способствует сокрытию нарушений российского законодательства.

Очевидно, что данные последствия порождены двойственной природой института аудиторского контроля: с одной стороны, аудитор на основании частного-правового договора оказывает услуги той или иной организации, получая от нее вознаграждение за свою деятельность, с другой стороны, основные задачи проведения обязательного аудита в сфере финансовых рынков — обеспечение стабильности деятельности аудируемых лиц, представление ими в соответствующие органы достоверной бухгалтерской отчетности, предотвращение нарушений законодательства.

Иными словами, аудиторский контроль служит публичным целям⁶, но в отличие от государственного финансового контроля осуществляется частными субъектами и за счет частных лиц. Эти частные лица не столько заинтересованы в том, чтобы пройти обязательный аудит и представить аудиторское заключение, сколько в том, чтобы данное заключение было безоговорочно положительным. Аудиторские организации, в свою очередь, заинтересованы в получении доходов от данных лиц. Так, по данным Минфина РФ, доля доходов «Большой четверки» аудиторских организаций от проведения аудита общественно значимых организаций⁷ в совокупных доходах от проведения аудита общественно значимых организаций всех аудиторских организаций составляет 78,1 %.

Получается, что определяющую роль начинают играть частные интересы аудиторов и аудируемых лиц, несмотря на то, что институт аудита был создан в современном виде для реализации публичных целей. Проблема в том, что в условиях современной российской действительности эффективно реализовывать публичные цели способны только органы государственной власти или иные субъекты, наделенные властным полномочием (например, государственные корпорации).

Как таковые публичные цели осуществления аудита в законодательстве не обозначены. Но Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» упомина-

⁵ Основные показатели деятельности по осуществлению внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, аудиторов в 2016 г. Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации // URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/audit/audit_stat/MainIndex_monitoring/.

⁶ Публичную цель можно определить как направленность действий субъектов права на решение общественно значимых задач и выполнение общественных обязанностей.

⁷ Общественно значимые организации — это организации, ценные бумаги которых допущены к обращению на организованных торгах, кредитные и страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, организации, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25 %, государственные корпорации и государственные компании.



ет, что высокий профессиональный уровень аудиторской деятельности отвечает общественным интересам.

Категория цели в праве тесно связана с категорией интереса, ведь именно для удовлетворения общественного (публичного) интереса формируются публичные цели. Полагаем возможным уточнить, что только высокий профессиональный уровень аудиторской деятельности способствует реализации общественных интересов, ведь именно субъекты финансового рынка именуются общественно значимыми организациями применительно к необходимости проведения обязательного аудита. Некачественно проведенный аудит, дача заведомо ложного аудиторского заключения ставят под сомнение необходимость данного вида финансового контроля.

В последнее время качество осуществления аудита в субъектах финансового рынка стало объектом пристального интереса Центрального банка РФ, представители которого полагают, что они лучше Минфина РФ и Федерального казначейства справятся с налаживанием диалога с аудиторскими организациями и выработкой нового подхода к надзору в данной сфере, что в конечном итоге позволит устранить обозначенные выше недостатки.

Учитывая роль аудита для стабильного функционирования финансового рынка, потенциальное расширение полномочий Центрального банка РФ представляется обоснованным.

Как справедливо отмечает В. П. Горегляд, важными факторами, способными дестабилизировать финансовый рынок, являются недостаточные объективность, независимость и профессионализм аудиторских организаций при проведении обязательного аудита финансовых организаций и, как следствие, недостаточный учет риска существенных искажений бухгалтерской отчетности кредитных и иных финансовых организаций из-за недобросовестных действий руководства последних.

Важной мерой по выходу из сложившейся ситуации, по мнению данного автора, могло бы стать получение Банком России полномочий по осуществлению функций надзора за качеством работы самих аудиторских организаций, продающих услуги субъектам финансового рынка. Целью такого надзора является защита интересов кредиторов, вкладчиков и иных участников финансового рынка. В настоящее время функция надзора за субъектами рынка аудиторских услуг передана Министерству финансов, а фактически ее осуществляет Федеральное казначейство.

Для активизации надзора за качеством внешнего аудита Банком России подготовлены предложения по внесению изменений в федеральное законодательство, предусматривающие создание эффективной надзорной среды и повышение уровня стандартизации надзорных процессов на финансовом рынке. В частности, Центральный банк предлагает активизировать регуляторные механизмы внешнего контроля качества аудита, обеспечивающие специализацию деятельности аудиторских организаций в различных секторах финансового рынка. Это предусматривает предоставление ему, как регулятору финансового рынка, на законодательном уровне полномочий по формированию и ведению Реестра аудиторских организаций и аудиторов, имеющих право на проведение аудита отчетности финансовых организаций.

Другим важным аспектом усиления надзорной функции Банка России должно быть право осуществлять внешний контроль качества проведения аудита аудиторскими организациями, включенными в Реестр, в части проведения ими аудита отчетности не только финансовых организаций, но и публичных акционерных обществ, ценные бумаги которых допущены к организованным торгам.

В условиях быстрого развития современных финансовых услуг и обновления нормативной правовой базы в области регулирования финансовой деятельности профессиональные аудиторы, вовлеченные в аудит отчетности финансовых организаций, должны иметь не только достаточную специализацию, но и надлежащую профессиональную подготовку для получения исключительно глубоких знаний и освоения навыков в аудите организаций, работающих на финансовом рынке. Поэтому необходимо введение специализации аудиторов как через дополнительное обучение, так и через повышение квалификации⁸.

С высказанными данным автором положениями в целом можно согласиться. В то же время следует иметь в виду, что ряд проблем, связанных с обеспечением стабильности деятельности субъектов финансового рынка, следует решать не на стадии проведения аудита, а несколько раньше: на стадии установления требований к данным субъектам. Поскольку меры воздействия, применяемые к аудиторским организациям, нарушающим законодательство, не всегда эффективны, следует дополнить действующее законодательство положениями, способными предотвратить данные нарушения, а не только покарать за их последствия.

В настоящее время намечается перераспределение полномочий между Центральным банком РФ и органами государственной власти, регулирующими деятельность на рынке аудиторских услуг. Возможно, это будет способствовать внесению перспективных изменений и дополнений в законодательство об аудиторской деятельности.

Несмотря на то, что предложения о передаче надзора за аудиторской деятельностью в Центральный банк РФ высказываются уже несколько лет, до сих пор не в полной мере ясно, какие именно нововведения в правовом регулировании аудита хочет предложить мегарегулятор. Поэтому пока невозможно однозначно оценить, окажет ли данная передача полномочий положительное воздействие или нет.

Таким образом, публичный финансовый контроль за деятельностью субъектов финансового рынка реализуется Центральным банком РФ, Федеральным казначейством, Агентством по страхованию вкладов, саморегулируемыми организациями субъектов финансового рынка.

Как справедливо отмечает О. В. Болтинова, в настоящее время происходит расширение границ финансового контроля⁹, следствием этого является и расширение субъектов, осуществляющих финансовый контроль. В настоящее время финансовый контроль на финансовых рынках осуществляется не только Центральным банком РФ, но также государственной корпорацией «Агентство по

⁸ См.: Горегляд В. П. Указ. соч. С. 11—12.

⁹ Болтинова О. В. К вопросу о государственном финансовом контроле в Российской Федерации // Финансовое право и управление. 2013. № 2. С. 39—45.



страхованию вкладов», аудиторскими организациями и саморегулируемыми организациями профессиональных субъектов финансового рынка. Деятельность перечисленных субъектов составляет публичный финансовый контроль на финансовом рынке.

Для наиболее эффективного осуществления публичного финансового контроля на финансовом рынке необходимо внести дополнения и изменения в действующее законодательство, предусматривающие расширение предварительного контроля в данной сфере, а также реализацию публичных целей в деятельности контролируемых субъектов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Горегляд В. П.* Современный аудит: проблемы и перспективы // Деньги и кредит. — 2017. — № 2.
2. *Болтинова О. В.* К вопросу о государственном финансовом контроле в Российской Федерации // Финансовое право и управление. — 2013. — № 2.