

УДК 347.77.043: 657.6(575.2)

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ АУДИТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.Б. Кутуева

Рассматриваются правовые проблемы лицензирования аудиторской деятельности в Кыргызстане. Проводится правовой анализ и сравнение с аналогичным законодательством Российской Федерации и Республики Казахстан. Сделан акцент на определении коллизий и пробелов в законодательстве Кыргызской Республики в регулировании отношений в сфере аудита.

Ключевые слова: лицензирование; регулирование; аудит; аудиторская деятельность; профессиональные аудиторские организации; аккредитация; контроль.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА АУДИТОРДУК ИШМЕРДИКТИ ЛИЦЕНЗИЯЛООНУН АЙРЫМ УКУКТУК МАСЕЛЕЛЕРИ ТУУРАЛУУ

А.Б. Кутуева

Бул макалада Кыргызстандагы аудитордук ишмердикти лицензиялоонун укуктук маселелери каралат. Ага укуктук талдоо жүргүзүлөт жана Россия Федерациясы менен Казакстан Республикасынын ушуга окшош мыйзамдары менен салыштыруу жүргүзүлөт. Ошондой эле аудит чөйрөсүндөгү мамилелерди жөнгө салууда Кыргыз Республикасынын мыйзамдарындагы карама-каршылыктарды жана кемчиликтерди аныктоого басым жасалат.

Түйүндүү сөздөр: лицензиялоо; жөнгө салуу; аудит; аудитордук ишмердик; кесиптик аудитордук уюмдар; аккредитация; көзөмөл.

ABOUT SOME LEGAL PROBLEMS OF LICENSING IN THE FIELD OF AUDIT IN THE KYRGYZ REPUBLIC

A.B. Kutueva

The article is devoted to the legal problems of licensing of audit activities in Kyrgyzstan. Legal analysis and comparison with similar legislation of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan is carried out. Also, emphasis is placed on identifying conflicts and gaps in the legislation of the Kyrgyz Republic in regulating relations in the field of audit.

Keywords: licensing; regulation; audit; audit activity; professional audit organizations; accreditation; control.

В Кыргызстане аудиторская деятельность согласно законодательству о лицензионно-разрешительной системе является лицензируемым видом деятельности [1]. Ее лицензирование возложено на Государственную службу по регулированию и надзору за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики (далее – Госфиннадзор).

Госфиннадзор выступает в отношении аудиторов и аудиторских организаций, с одной стороны, аттестующим, лицензирующим органом, а с другой – надзирающим, контролирующим. Сосредоточение в руках одного государственного органа перечисленных функций считаем неприемлемым. Поскольку Госфиннадзор является органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию аудиторской деятельности, он не вправе осуществлять функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Согласно нормам Положения о Госфиннадзоре, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 декабря 2018 г. № 659 [2], вопросы регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудита относятся к регулированию только в частном секторе. При этом регулирование системы аудита в государственном секторе отнесены в полномочия Министерства финансов Кыргызской Республики в соответствии с Положением о нем, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 г. № 114 [3].

Следует подчеркнуть, что нормы закона КР «Об аудиторской деятельности» [4] не предусматривают деление полномочий и функций уполномоченного государственного органа на государственный и частный секторы.

На наш взгляд, сосредоточение полномочий государственного регулирования аудиторской деятельности (как в государственном, так и в частном секторах) в руках одного государственного органа носит более рациональный характер.

Исследование законодательства Российской Федерации [5] по аналогичному вопросу показало, что уполномоченным государственным органом, осуществляющим государственное регулирование аудиторской деятельности, является Министерство финансов Российской Федерации, а уполномоченным федеральным органом по контролю и надзору в отношении аудиторских заключений о бухгалтерской (финансовой) отчетности организаций выступает Федеральное казначейство.

Согласно положениям Закона Республики Казахстан «Об аудиторской деятельности» [6] в Казахстане государственное регулирование аудиторской деятельности осуществляет Министерство финансов Республики Казахстан в соответствии с постановлением Правительства Казахстана от 24 апреля 2008 г. № 387 «О некоторых вопросах Министерства финансов

Республики Казахстан» [7]. В его полномочия входит весь спектр функций регулирования аудита, аудиторской деятельности.

При этом российский и казахстанский законы «Об аудиторской деятельности» не делят полномочия и функции уполномоченного государственного органа на государственный и частный секторы.

В свете изложенного представляется целесообразным осуществлять администрирование в исследуемой сфере в руках одного государственного органа путем передачи полномочий Госфиннадзора в части осуществления государственной политики в области аудита в компетенцию Министерства финансов Кыргызской Республики.

Следующим вопросом исследования являются пути осуществления государственного регулирования аудиторской деятельности.

В Кыргызстане государственное регулирование аудиторской деятельности как предпринимательской сосредоточено в руках Госфиннадзора. Он, являясь лицензиаром, выполняет весь спектр функций, возложенный на него законодательством о лицензировании, в частности: мероприятия по организации и проведению аттестации, сертификации, лицензированию аудиторской деятельности; ведение государственных реестров аудиторов, аудиторских организаций, индивидуальных аудиторов, профессиональных аудиторских объединений; контроль за соблюдением аудиторскими организациями и индивидуальными аудиторами законодательства аудиторской деятельности. Помимо этого, разрабатывает либо организует работу по разработке проектов нормативных правовых актов в указанной сфере, в последующем представляет на утверждение Правительства Кыргызской Республики в установленном порядке.

Отличительной чертой российского и казахстанского аудиторского законодательства от нашего является принцип делегирования ряда функций уполномоченного государственного органа в сфере регулирования аудиторской деятельности в руки негосударственных, профессиональных аудиторских организаций.

Так, российское законодательство в части реформ государственного регулирования

в области аудиторской деятельности претерпело несколько этапов развития. Первоначально государственное регулирование осуществлялось Министерством финансов России. В последующем в функции министерства была введена аккредитация профессиональных аудиторских объединений. Аккредитованное профессиональное аудиторское объединение было саморегулируемой ассоциацией аудиторов, индивидуальных аудиторов, аудиторских фирм, созданной в соответствии с федеральным законодательством в целях обеспечения условий при осуществлении аудиторской деятельности для своих членов и защиты их интересов, действовавшей на некоммерческой основе.

Профессиональное аудиторское объединение, членами которого являются не менее 1 000 аттестованных аудиторов и не менее 100 аудиторских фирм, могло подать в уполномоченный федеральный орган заявление о его аккредитации. Министерством финансов для реализации данной нормы был издан приказ от 29 апреля 2002 г. № 38н «Об утверждении Временного положения о порядке аккредитации профессиональных аудиторских объединений при Министерстве финансов России» [8]. Временное положение определяло порядок получения аккредитации, отказа в выдаче аккредитации и отзыве аккредитации, права и обязанности аккредитованных профессиональных аудиторских объединений, формы контроля над их деятельностью.

Аккредитованные профессиональные аудиторские объединения могли участвовать в аттестации на право осуществления аудиторской деятельности, проводимой уполномоченным федеральным органом, разрабатывать учебные программы и планы, осуществлять профессиональную подготовку аудиторов, самостоятельно или по поручению уполномоченного федерального органа проводить проверки качества работы их членов – аудиторских организаций или индивидуальных аудиторов, по итогам проведенных проверок применять меры воздействия к виновным лицам и (или) обращаться в уполномоченный федеральный орган с ходатайством о наложении взыскания на таких лиц, ходатайствовать перед уполномоченным федеральным органом о выдаче претендентам квалификационных

аттестатов аудитора или о приостановлении действия и аннулировании квалификационного аттестата аудитора в отношении своих членов, осуществлять иные функции, определенные уполномоченным федеральным органом. Также аккредитованные объединения были вправе участвовать через своих представителей в работе Совета по аудиторской деятельности при Министерстве финансов России.

При аннулировании лицензии на осуществление аудиторской деятельности аудиторской организации или индивидуального аудитора данная аудиторская организация или индивидуальный аудитор исключались из состава всех аккредитованных профессиональных аудиторских объединений, членами которых они являлись.

Следующим этапом в государственном регулировании аудиторской деятельности России стало введение саморегулируемых организаций аудиторов. Аудиторы и аудиторские организации должны в обязательном порядке состоять в членстве одной из саморегулируемых организаций аудиторов. Согласно ст. 3 федерального закона «О саморегулируемых организациях» [9] саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо субъектов профессиональной деятельности определенного вида.

В соответствии с федеральным законом «Об аудиторской деятельности» отныне аттестованные аудиторы, индивидуальные аудиторы и аудиторские организации вправе осуществлять аудиторскую деятельность, начиная от внесения сведений о них в реестр аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации.

Такие организации наделены рядом значимых полномочий в отношении своих членов, и не только. В частности, они разрабатывают и утверждают стандарты аудиторской деятельности саморегулируемой организации аудиторов; принимают правила независимости аудиторов и аудиторских организаций, кодекс профессиональной этики аудиторов; участвуют в разработке проектов стандартов в области бухгалтерского

учета и бухгалтерской (финансовой) отчетности; организуют прохождение аудиторами обучения по программам повышения квалификации; устанавливают правила организации и осуществления внешнего контроля качества работы своих членов, в частности определяют формы внешнего контроля, сроки и периодичность проверок, в том числе проверок, осуществляемых членами саморегулируемой организации аудиторов в отношении других членов этой организации.

Кроме того, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации, квалификационный экзамен проводится единой аттестационной комиссией, созданной совместно со всеми саморегулируемыми организациями аудиторов. При этом она наделена правом выдачи квалификационного аттестата аудитора и ее аннулирования.

Правовой анализ федерального законодательства позволяет сделать вывод, что российское государственное регулирование аудиторской деятельности сделало на сегодняшний день прорыв на пути к совершенствованию регулирования аудиторской деятельности.

В Казахстане государственное регулирование аудиторской деятельности первоначально осуществлялось Министерством финансов Казахстана. В последующем в законодательство об аудиторской деятельности так же, как и в России, был введен институт аккредитации. Профессиональные аудиторские организации согласно закону Республики Казахстан «Об аудиторской деятельности» должны пройти процедуру аккредитации в Министерстве финансов. Аккредитованные профессиональные организации являются некоммерческими организациями и действуют на основании свидетельства об аккредитации и устава юридического лица. При этом учредителями и участниками профессиональных организаций могут выступать только аудиторы и аудиторские организации.

Аккредитованные профессиональные организации вправе осуществлять внешний контроль качества аудиторских организаций, по итогам которого исключать из профессиональной организации лиц, допустивших нарушения стандартов аудита и Кодекса этики; разрабатывать и утверждать учебные программы повышения

квалификации аудиторов, а также проводить курсы по повышению квалификации аудиторов, выдавать сертификаты о прохождении курсов в установленном порядке; рассматривать споры аудиторов, аудиторских организаций, являющихся их участниками, связанные с осуществлением аудиторской деятельности; разрабатывать, издавать и распространять учебную литературу, методические рекомендации, периодические печатные издания в области аудиторской деятельности и др.

Итак, можно констатировать, что проводимые в России и Казахстане административные реформы по регулированию аудиторской деятельности носят прогрессивный характер в части разгрузки уполномоченного государственного органа от «технических» и чисто специализированных, профессиональных с аудиторской точки зрения функций.

Не менее важным вопросом исследования стало обучение (повышение квалификации) сертифицированных аудиторов.

В соответствии со ст. 9 закона Кыргызской Республики «Об аудиторской деятельности» квалификационный сертификат аудитора является бессрочным. Между тем обязанностью каждого аудитора, обладающего квалификационным сертификатом, является повышение квалификации по программам, утверждаемым уполномоченным органом. Это должно происходить ежегодно, начиная с года, следующего за годом получения сертификата.

Ранее в Кыргызской Республике (2011–2014 гг.) вопросы повышения квалификации аудиторов регулировались Положением о повышении квалификации аудиторов, утвержденным постановлением Правительства КР от 8 июля 2011 г. № 377 [10] (в последующем оно утратило силу), а также постановлением Правительства КР от 15 сентября 2014 г. № 530 «О делегировании отдельных нормотворческих полномочий Правительства КР государственным органам и исполнительным органам местного самоуправления» [11]. Утверждение Положения о повышении квалификации аудиторов было делегировано Госфиннадзору, однако оно по сей день не утверждено. Следовательно, образовался правовой вакуум в регулировании данного вопроса.

На практике уполномоченный государственный орган ежегодно на своем интернет-сайте вывешивает приказ об утверждении минимальных требований к программам повышения квалификации аудиторов, где определяет содержание программы повышения квалификации аудиторов и продолжительность занятий – не менее 40 академических часов в год.

В России процедура повышения квалификации аудиторами упрощена для уполномоченного федерального органа путем полного делегирования данного вопроса саморегулируемым организациям аудиторов.

В Казахстане проведение курсов по повышению квалификации аудиторов также возложено на аккредитованные профессиональные организации.

Резюмируем изложенное относительно повышения квалификации аудиторов: в России и Казахстане, в отличие от нашей республики, упрощен механизм проведения обучающей процедуры для уполномоченного органа путем делегирования его аккредитованным и саморегулируемым организациям аудиторов.

В Законе Кыргызской Республики «Об аудиторской деятельности» нормы об аккредитации специализированных организаций или о саморегулируемых организациях, а тем более делегирование каких-либо полномочий в сфере аудиторской деятельности таким организациям отсутствуют.

Госфиннадзору следовало бы передать определенные функции специализированным организациям. Речь, в частности, идет об аттестации, сертификации аудиторов, их обучению, повышению квалификации. Функции государственного регулирования заключаются в выработке соответствующих требований к аттестации, сертификации, обучающим программам, но ни в коем случае Госфиннадзор не должен выступать исполнителем выдвинутых требований по названным мероприятиям. Тем самым Госфиннадзор способствовал бы развитию качественных аудиторских услуг в стране.

Тенденции, происходящие в мировой практике, в частности быстрые темпы экономического развития в мировом сообществе, свидетельствуют о том, что аудит становится неотъемлемой частью этого развития.

Изучение зарубежного опыта относительно правового регулирования аудиторской деятельности свидетельствует о значительном прорыве данной отрасли. Сопоставление их с аналогичным кыргызстанским законодательством показало ряд проблем как правового, так и правоприменительного характера. В свете обозначенных проблем в Кыргызстане назрела необходимость дальнейшего совершенствования механизма государственно-правового регулирования аудиторской сферы. Правительству КР следует провести переоценку ценностей путем внедрения прогрессивных нововведений в законодательство об аудиторской деятельности в части государственного регулирования данной сферы, в том числе оптимизации уполномоченных органов и делегирования ряда функций специализированным аудиторским организациям.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» от 19 октября 2013 г. № 195 (в ред. от 23.03.2020). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205058> (дата обращения: 10.06.2020).
2. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О вопросах деятельности Государственной службы регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики» от 31 декабря 2018 г. № 659. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/12872?cl=ru-ru> (дата обращения: 10.06.2020).
3. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Вопросы Министерства финансов Кыргызской Республики» от 20 февраля 2012 г. № 114 (в ред. от 06.09.2019). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93476> (дата обращения: 10.06.2020).
4. Закон Кыргызской Республики «Об аудиторской деятельности» от 30 июля 2002 г. № 134 (в ред. от 29.03.2019). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1091> (дата обращения: 10.06.2020).
5. Федеральный закон Российской Федерации «Об аудиторской деятельности» от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (в ред. от 26.11.2019). URL: <https://www.zakonrf.info/zakon-ob-auditorskoy-deyatelnosti/> (дата обращения: 10.06.2020).
6. Закон Республики Казахстан «Об аудиторской деятельности» от 20 ноября 1998 г.

- № 304-I (в ред. от 13.05.2020). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1011692 (дата обращения: 10.06.2020).
7. Постановление Правительства Республики Казахстан «О некоторых вопросах Министерства финансов Республики Казахстан» от 24 апреля 2008 г. № 387 (в ред. от 20.06.2019). URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30176584 (дата обращения: 10.06.2020).
 8. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 апреля 2002 г. № 38н «Об утверждении Временного положения о порядке аккредитации профессиональных аудиторских объединений при Министерстве финансов Российской Федерации» (в ред. от 17.06.2005). URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=3948-prikaz_minfina_rossii_ot_29_aprelya_2002_g._38n (дата обращения: 10.06.2020).
 9. Федеральный закон Российской Федерации «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 03.08.2018). URL: <https://www.zakonrf.info/doc-16154469/> (дата обращения: 10.06.2020).
 10. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативных правовых актов в области регулирования аудиторской деятельности» от 8 июля 2011 г. № 377.
 11. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О делегировании отдельных нормотворческих полномочий Правительства КР государственным органам и исполнительным органам местного самоуправления» от 15 сентября 2014 г. № 530.